UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Allocations Familiales
L'Allocation de la Mère au Foyer
et
L'Allocation de Salaire unique
dans
le Commerce et l'Industrie

Conditions requises et Avantages conférés

THÈSE pour le Doctorat

présentée et soutenue

le 9 Juin 1944, à 14 heures

par

JEANNE CANN

JURY :

Président : M. TRASBOT ;
Assesseurs : M. BOUZAT ;
M. BREJON.

LOUDÉAC
IMPRIMERIE TRAONOUIL - ANGER

1944

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542713_0058

Les Allocations Familiales
L'Allocation de la Mère au Foyer
et
L'Allocation de Salaire unique
dans
le Commerce et l'Industrie

Conditions requises et Avantages conférés

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Allocations Familiales
L'Allocation de la Mère au Foyer
et
L'Allocation de Salaire unique
dans
le Commerce et l'Industrie

Conditions requises et Avantages conférés

THÈSE pour le Doctorat

présentée et soutenue

le 9 Juin 1944, à 14 heures

par

JEANNE CANN

JURY :

Président : M. TRASBOT ;

Assesseurs : M. BOUZAT ;

M. BREJON.

LOUDÉAC
IMPRIMERIE TRAONOUIL - ANGER

1944

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

I

Le salarié n'a en général que le fruit de son travail pour subvenir à son entretien et à celui de sa famille. L'on ne saurait donc parler d'ordre social réel tant que la rémunération du travail ne permettrait pas, au salarié et à sa famille, de mener avec dignité une existence humaine.

« Dans une économie comme la nôtre où le travail a valeur d'échange, un travail de même rendement, quel que soit son auteur, célibataire ou père de famille, mérite une rémunération identique correspondant à son utilité commune, à sa « désidérabilité » sociale » (1). Aussi, l'idéal serait un salaire familial absolu, salaire qui serait le même pour des travaux identiques, et qui permettrait au travailleur de faire face aux charges normales pouvant lui incomber : entretien de sa femme et d'un certain nombre d'enfants.

Mais un tel salaire ne peut être appliqué que si les conditions économiques et sociales sont favorables.

Aujourd'hui, son application en France serait inopportune et même dangereuse.

Alors qu'une crise économique sévit plus aigüe qu'elle ne fût jamais, accorder à tous les salariés un salaire familial absolu entraînerait une trop lourde surcharge des prix de revient sous laquelle notre économie risquerait de succomber.

D'autre part, les célibataires et les sans enfants constituant une importante majorité, appliquer un salaire familial absolu serait disperser les richesses disponibles sur les sans famille au détriment des vraies

(1) Pierre MAZAS : *Fondement de l'obligation aux Allocations Familiales*, p. 282.

familles qui seraient les premières victimes de la hausse des prix qui s'ensuivrait fatalement.

A l'heure où la dénatalité fait courir à la France un péril mortel, on voit combien une telle mesure serait inopportune. Un salaire familial versé à tous les travailleurs, alors même que leurs charges de famille ne seraient pas encore réalisées, habituerait le célibataire et le ménage sans enfant à un niveau de vie élevé auquel ils hésiteraient à renoncer en fondant un foyer, en ayant des enfants. Au lieu d'encourager la natalité, le salaire familial absolu constituerait donc une prime au célibat, au mariage infécond.

D'autre part, l'application d'un tel salaire serait un stimulant au travail de la mère hors de son foyer, car le budget familial serait alors alimenté par un double salaire familial. Or, le travail de la mère est à notre époque un fléau social qu'il convient de combattre. (2)

Les statistiques montrent, en effet, que c'est l'une des causes les plus importantes de la dénatalité. La femme qui travaille, surmenée déjà par son double rôle de salariée et de ménagère, ne désire pas souvent y ajouter celui de mère. Ayant acquis l'indépendance et un supplément de ressources par son activité extérieure, elle est amenée pour sauvegarder cette dernière « à se libérer des charges qui la mettent en état d'infériorité » (3). En outre, certains travaux sont néfastes à l'état physique de la mère. La santé des enfants dépendant directement de cet état, on note de nombreux cas de morti-natalité, de morbidité et de mortalité infantiles dans les familles où la femme travaille (4).

A tous points de vue, le travail hors du foyer est incompatible avec la mission maternelle et familiale de la femme.

Les soins dévoués d'une maman sont nécessaires aux tout petits. Rien ne peut la remplacer auprès d'eux : grands-parents, nourrices, crèches ne sont que des pis-aller.

La mère est aussi indispensable au développement moral qu'au développement physique de ses enfants. C'est elle qui est leur éducatrice naturelle. Or, si elle travaille, elle n'a pas le temps suffisant pour

---

(2) Voir étude approfondie de la question : Mathilde DECOUVELAERE : *Le travail Industriel des femmes mariées.* Thèse Lille, 1934, et Magdeleine CAUNES : *Des mesures juridiques propres à faciliter la présence de la mère au foyer ouvrier.* Thèse Paris 1938.

(3) Voir M. DECOUVELAERE, thèse précitée, p. 158.

(4) DECOUVELAERE, thèse précitée, p. 151.

apprendre à les connaître pour les diriger au mieux de leurs tendances. Aussi, c'est souvent dans les familles où la mère n'est pas la gardienne vigilante du foyer que se déchaînent les mauvais instincts, et l'on constate que la criminalité juvénile a pour principale cause le non accomplissement par la femme de son rôle de mère.

Enfin, la famille toute entière se ressent et matériellement et moralement de l'absence de la mère. Désordre matériel aboutissant au désordre moral, voilà bien souvent les résultats du travail de la femme hors de son foyer.

Aussi il convient d'écarter toutes mesures qui tendraient à encourager ce travail.

Dans l'état actuel des conditions économiques et sociales de la France, il s'agit donc de répartir équitablement les richesses, en s'efforçant d'une part, d'équilibrer la situation matérielle des chargés de famille avec celle de ceux qui ne recherchent qu'un égoïste confort sans progéniture, d'autre part, de rendre aussi peu différentes que possible la condition économique de la famille où la mère se consacre à son foyer, et celle du ménage où le père et la mère travaillent.

Comment réaliser cette péréquation des ressources du salarié à ses charges de famille ?

Respectant la règle sacro-sainte « à travail égal, salaire égal », ce sont les allocations familiales et l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique qui ont résolu à leur façon le problème.

Le salaire, contre-partie du travail, dû au nom de la justice commutative, est le salaire vital individuel. Mais, comme ce salaire est insuffisant pour le salarié qui a des charges de famille, l'employeur doit à celui-ci, au nom de la justice sociale, un supplément de ressources sous la forme d'allocations familiales ou allocations d'entretien pour enfants, et de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique quand un seul salaire alimente le budget familial.

Ces allocations ne sont pas un salaire. Leur charge n'est pas assumée personnellement par l'employeur, mais solidairement par tous les employeurs au moyen de la « compensation », véritable assurance mutuelle patronale.

Elles sont attribuées uniformément à tous les salariés quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle ils appartiennent. Elles ne varient qu'en fonction du nombre d'enfants et du lieu de résidence de la famille.

De plus, elles continuent à être versées alors même qu'il n'y aurait plus de salaire, car elles sont destinées à garantir à la famille du salarié des ressources qui devront la mettre en toutes circonstances à l'abri de la misère.

Elles font partie de ces nombreuses mesures sociales mises à la charge de l'employeur par la législation sociale dont le but est de mettre plus de justice et d'équité dans les rapports sociaux.

II

C'est à la fin du XIX[e] siècle que naquirent les allocations familiales. Elles sont dues à l'initiative généreuse de patrons s'insurgeant contre le libéralisme qui faisait du salarié une véritable « machine à bénéfices ».

Le précurseur le plus notable des allocations familiales fut, en 1891, Léon Harmel, surnommé par ses ouvriers « le bon patron ». Reprenant les préceptes de droit naturel énoncés par le Pape Léon XIII dans son encyclique « Rerum novarum », il estimait qu' « un travail normal, accompli par un homme placé dans les conditions ordinaires, doit produire une rémunération suffisante pour l'ouvrier et pour une famille ordinaire » (5). La situation économique ne permettant pas l'application d'un salaire absolu, il se borna à adapter les ressources de chacun de ses ouvriers à ses besoins respectifs.

Pour ce faire, il calculait le salaire minimum indispensable à l'ouvrier pour faire vivre sa famille. La différence entre le salaire minimum et le salaire payé en fait était versée par une institution « caisse de la famille » alimentée par des versements patronaux.

L'œuvre de Léon Harmel est, par son pur désintéressement, digne d'admiration. En effet, en face de la concurrence, il se mettait en état d'infériorité à l'égard des autres établissements qui ne versaient pas d'allocations familiales et, « loin de rejeter les ouvriers chargés de famille, il les accueillera toujours volontiers et demandera même qu'on les lui adresse » (6).

Rares furent de tels philanthropes et, sur les 40 entreprises que l'on comptait de 1900 à 1916 versant des allocations familiales, beaucoup d'entre elles n'avaient pas à tenir compte du facteur concurrence, soit qu'elles bénéficiassent d'un monopole comme la Société Lyonnaise des

---

(5) Georges GUITTON : *Léon Harmel,* tome I, p. 290.

(6) Georges GUITTON, *op. cit.*, p. 291.

Eaux et Eclairage et la Compagnie du Gaz de Lyon, soit que leur grande puissance financière leur permît de supporter des charges plus lourdes sans avoir pour autant à majorer leur prix de revient (7).

1916 ! C'était la guerre, les conditions de vie de plus en plus dures affectaient particulièrement la famille. Les hausses générales des salaires provoquaient immédiatement de nouvelles hausses de prix suivies de la nécessité de relever encore les salaires, c'était la « volute infernale ». Il était donc plus judicieux d'augmenter les ressources de la partie de la population la plus défavorisée par le renchérissement du coût de la vie. C'est ce que fit M. Romanet, directeur de la Maison Joya, à Grenoble, en attribuant des majorations de salaires à ses employés chargés de famille. Son exemple fut suivi par d'autres employeurs.

Mais les inconvénients d'un tel procédé se révélèrent bien vite. Verser des allocations familiales, c'était incorporer un élément indéterminé et indéterminable dans la prévision des prix de revient. De plus, l'institution des allocations familiales en se généralisant risquait de se tourner contre l'intérêt des pères de famille, l'employeur étant tenté de lui préférer le célibataire dont il aurait à payer moins cher les services.

M. Romanet à Grenoble, et M. Marcesche à Lorient, eurent alors idée de la « compensation » qui rendrait indifférente l'embauche des célibataires et des pères de famille. Les employeurs d'une même région s'associent sous forme de mutuelle en vue de répartir entre eux, au prorata de leur importance (effectifs, salaires, jours de travail), les charges des allocations familiales. C'est le principe de l'assurance mutuelle fondée sur la loi des grands nombres qui est appliqué. Les différences que peuvent présenter les charges de famille selon les fluctuations du personnel dans un même établissement, et les différences d'un établissement à l'autre se compensent les unes avec les autres.

Ainsi, d'une part, la compensation rend à peu près constante la charge des allocations familiales dans un même établissement, et, d'autre part, les lois de la concurrence peuvent jouer normalement, car deux établissements de même importance sont grevés d'une charge comparable.

C'est en Avril 1918 que fut créée la première Caisse de Compensation qui groupait les six principales industries de Lorient. Un mois plus

---

(7) C. f. Jean Pinte : *Les Allocations Familiales*, p. 72.

tard, M. Romanet fondait la Caisse de Compensation des mécaniciens, constructeurs, chaudronniers et fondeurs de l'Isère.

Puis, « peu à peu l'autorité de l'exemple fait son œuvre, le groupement devient plus puissant en même temps que les moyens d'action s'accroissent. Un champ a été défriché qui se trouve contenir des possibilités insoupçonnées dans l'ordre du progrès social. L'entrée en jeu d'un organisme collectif permet au patronat de reprendre contact avec la famille ouvrière dont bien des facteurs économiques et sociaux l'avaient éloigné » (8).

En 10 ans, de 1920 à 1930, le nombre des Caisses passait de 6 à 232. L'institution connaissait un essor sans précédent dans l'histoire des œuvres sociales.

Cependant, la généralisation de l'institution se heurtait à l'incompréhension de certains employeurs, et les difficultés de la vie économique rendaient de plus en plus lourd le service des allocations familiales à ceux qui, par solidarité sociale, avaient adhéré au principe et à la charge de la compensation.

Pour empêcher cette inégalité entre la situation des travailleurs des différentes entreprises et aussi l'écart entre les charges supportées par les entreprises qui faisaient le service des allocations, l'obligation légale devenait nécessaire.

A ce motif de l'intervention du législateur s'ajoutait celui de l'influence des allocations familiales sur la natalité. Aux termes des enquêtes faites à ce moment, il était indubitable que la natalité, dans les familles allocataires des Caisses de Compensation, s'avérait supérieure à ce qu'elle était dans les familles non allocataires. En outre, la mortalité infantile y était normalement inférieure à celle relevée dans le reste du pays. La valeur de tels résultats était appréciable à l'heure où les chiffres officiels faisaient ressortir pour notre pays une nouvelle régression de la natalité au regard d'un nouvel accroissement de la mortalité.

Aussi fut votée la loi du 11 mars 1932 rendant obligatoire l'action solidaire du patronat envers les salariés chargés de famille. La préoccupation du législateur fut peut-être moins « de donner à l'ouvrier un salaire en rapport avec les besoins de sa famille, que d'assurer l'entretien des enfants et par là le repeuplement du pays au moyen de primes indépendantes du salaire » (9).

---

(8) Bonvoisin et Maignan : *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*, p. 17 et 18.

(9) Mazas, *op. cit.* p. 133.

Plus bel éloge de l'œuvre des employeurs ne pouvait être fait que sa consécration législative. Les Caisses de Compensation ayant suffisamment prouvé leur vitalité, le législateur leur fit confiance pour appliquer la loi dans un esprit de libéralisme et de générosité, et pour développer sous toutes les formes l'aide aux familles ouvrières.

La loi du 11 mars 1932 ne fut appliquée que d'une façon progressive et prudente, afin d'éviter qu'une application brusquée ne provoquât un bouleversement dans l'économie nationale. Les professions qui avaient de leur propre gré déjà éprouvé le mécanisme de la compensation furent les premières assujetties (10).

Dire que l'application de la loi se fit sans heurts serait trop dire. Arguant du défaut de précision des textes ou de situations équivoques, des employeurs, au mépris du sens social, tâchaient de faire échec à la loi. D'autre part, l'administration elle-même, par l'indulgence de ses sanctions, lésait les pères de famille de leurs droits.

Ce furent les décrets du 10 janvier 1936 et du 19 novembre 1937 qui vinrent généraliser l'application de la loi aux professions industrielles et commerciales. Au 1er avril 1937, l'intégralité des employeurs étaient assujettis sans conteste.

Modifiant la loi du 11 mars 1932, le décret-loi du 12 Novembre 1938 apporta des améliorations à l'institution. Il augmenta le taux des prestations, harmonisa les barêmes des allocations familiales dans chaque département. Et surtout, il créa une nouvelle allocation, « l'allocation de la mère au Foyer ».

Le législateur du 11 mars 1932 n'avait pas en effet pris en considération la présence de la femme à son foyer.

Si la nécessité avait été la seule cause de la désertion du foyer par la femme, les allocations familiales auraient pu jouer le rôle de cet appoint nécessaire à l'équilibre du budget familial. Mais à côté de ce facteur nécessité, qui est certainement une des causes principales du travail de la femme, le facteur appât du gain n'est pas non plus à négliger. Des allocations différenciées pour la femme restant à son foyer s'imposaient donc. Déjà, en 1931, les établissements Leclerq-Dupire de Watrelos ainsi que la caisse « la Famille » de Roubaix-Tourcoing appliquaient des barêmes majorés lorsque la femme ne travaillait pas, et

(10) Voir *Dates successives d'Assujetissement à la législation sur les Allocations Familiales. Manuel Pratique des Allocations Familiales*, p. 18, 19, 20, 21.

en 1937 une douzaine de Caisses adoptait cette pratique (11). Le décret-loi du 12 Novembre 1938 vint donc donner une base légale à ces initiatives privées.

Mais, en dépit de ces améliorations, la situation des chargés de famille restait sensiblement inférieure à celle des célibataires ou des ménages sans enfant.

Et la crise de la dénatalité allait toujours s'aggravant : le chiffre des naissances qui en 1930 se montait à 750.000 était tombé en 1938 à 612.000.

Conscient de la question vitale que constitue pour le pays le problème de la dénatalité, par le décret-loi du 29 Juillet 1939 ou Code de la Famille, présenté comme « l'armature à l'abri de laquelle les familles françaises allaient désormais pouvoir se développer » (12), le législateur a inauguré une politique essentiellement familiale, destinée à provoquer un relèvement indispensable de la natalité en apportant à la famille une aide puissante tant matérielle que morale.

Et les allocations familiales, considérées comme l'arme la plus efficace dans la « bataille démographique », sont la partie la plus importante de ce programme.

Etendues à tous les chefs de famille de la population active, elles sont la « compensation de la charge sociale assumée par le père de famille et de sa contribution à la lutte contre la dénatalité » (13). L'institution devient une œuvre immense de solidarité sociale nationale, véritable assurance du revenu familial.

Mais les allocations familiales des salariés ne se sont pas complètement séparées de leurs attaches historiques : elles demeurent toujours pour les salariés ce supplément de ressources dû en justice sociale par leurs employeurs.

En outre, l'allocation de la mère au Foyer, modifiée par le décret-loi du 29 Juillet 1939, reste le privilège exclusif des salariés.

Les conséquences désastreuses de la guerre ayant provoqué une hausse des prix affectant avec le plus d'acuité le budget familial,

---

(11) CAUNES M., *Des mesures juridiques propres à faciliter la présence de la femme au foyer ouvrier*, thèse précitée, p. 51 et suivantes.

(12) Voir Droit Social. Février 1940. *Le Code de la Famille et les Allocations Familiales dans l'Industrie et le Commerce*, par M. Paul AUBRY, p. 41.

(13) OUALID. Rapport présenté au Comité consultatif des procédures de conciliation et d'arbitrage, le 26 Juillet 1938. Droit Social. Juillet-Août 1938, p. 312.

l'institution a subi de nouveaux aménagements. La loi du 15 février 1941 a augmenté d'une façon substantielle les allocations familiales à partir du 4e enfant, et la loi du 29 Mars 1941 instituant l'allocation de salaire unique, supplantant presque totalement l'allocation de la mère au foyer, a amélioré considérablement la condition de la famille dont le budget n'est alimenté que par un revenu professionnel.

S'adaptant aux nécessités du réel, les allocations connaissent une création continue, et ce sont en général les Caisses de Compensation, plus proches des réalités que le législateur, qui sont à l'avant-garde de tous progrès de l'institution.

Nous consacrerons cet ouvrage à l'étude de cette partie extraordinairement vivante de la législation sociale que sont les allocations familiales complétées par l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique. Nous nous bornerons aux allocations dues aux salariés du commerce et de l'industrie, car c'est dans ce domaine que les allocations familiales ont vu le jour et que l'institution a donc été la plus éprouvée.

Cette étude présentera surtout un intérêt social pratique. Négligeant la technique des Caisses de Compensation, notre but sera de préciser, d'une part, les conditions requises pour pouvoir prétendre aux allocations familiales, à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique, et, d'autre part, les avantages conférés par ces prestations. Après quoi, il nous sera loisible de faire l'appréciation critique de l'institution.

PREMIÈRE PARTIE

Conditions d'obtention des Allocations Familiales de l'Allocation de la Mère au Foyer et de l'Allocation de Salaire Unique

Certaines conditions requises pour prétendre aux allocations familiales, à l'allocation de la mère au foyer ou à l'allocation de salaire unique sont communes à ces prestations, et d'autres sont particulières à chacune d'elles.

CHAPITRE PREMIER

Conditions Générales relatives aux Allocations Familiales, à l'Allocation de la Mère au Foyer et à l'Allocation de Salaire Unique

Ces conditions concernant d'une part les bénéficiaires des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique et, d'autre part, les assujettis à l'obligation de paiement de ces allocations.

SECTION I

DU COTÉ DES BÉNÉFICIAIRES RATTACHEMENT DE CES ALLOCATIONS A LA QUALITÉ DE SALARIÉ. EXCEPTIONS

§ 1

Rattachement de ces allocations à la qualité de salarié Eléments qui caractérisent cette qualité

La loi du 11 mars 1932, le D.-L. du 12 novembre 1938 et la loi du 29 mars 1941 prévoient que ce sont les salariés qui sont éventuellement les bénéficiaires des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de l'allocation de salaire unique.

Qu'entend-on par salarié ? (1).

Le salarié est celui qui est lié à autrui par un contrat de travail, contrat par lequel il s'engage à travailler pour celui-ci « pendant un temps déterminé ou le plus souvent sans fixation de délai, moyennant une rémunération en argent fixée soit par jour, par semaine ou par mois, soit d'après le travail accompli » (2).

Le contrat de travail est à distinguer de contrats similaires, louages d'ouvrages, d'Industrie (3), de mandat ou de société, où l'on met son activité au service d'autrui sans qu'il y ait pour autant contrat de travail.

Quel est le critérium qui distinguera le contrat de travail de ces contrats ?

Le critérium adopté par la jurisprudence d'une façon remarquablement constante, est celui de la subordination juridique (4). Par subordination juridique, la Cour de Cassation entend : que le travailleur doit être à l'égard de l'employeur « dans un état de dépendance et de subordination tel qu'il reçoive ses ordres et doive s'y conformer » (5).

En ce qui concerne l'ouvrier travaillant à l'atelier ou dans les magasins de l'employeur, sous l'impulsion et le contrôle direct de celui-ci, aucune difficulté ne se présente. Mais dans certains cas le lien de subordination est plus lâche. Le travailleur consacre toute son activité à autrui mais ne se trouve pas, dans l'exercice de ses fonctions, lié étroitement à celui qui le rémunère.

Cette activité quasi-autonome l'empêche-t-elle de bénéficier de la législation sociale réservée aux salariés ? Quand il s'agit de mesures sociales, le côté économique et social devrait prédominer sur le côté

---

(1) Voir à ce sujet : ZINGUEREVITCH. *La notion du contrat de travail et son application en matière d'assujettissement aux lois sociales.* Thèse Bordeaux 1936. Et P. MAGNIEN. *Essai sur la notion de salarié.* Thèse Grenoble 1938.

(2) Voir COLIN, CAPITANT et JULIOT DE LA MORANDIÈRE. *Cours élémentaire de Droit Civil Français.* DALLOZ 1935-1939, tome II, 8e édition, p. 658.

(3) Le contrat de travail, le louage d'ouvrage et d'Industrie sont des contrats de louage de services. Cependant on emploie souvent le terme de contrat de louage de services pour désigner le contrat de travail (locatio operarum) que l'on oppose au louage d'ouvrage et d'Industrie (locatio operis).

(4) La question de durée du travail ne se pose pas quant aux bénéficiaires puisque les allocations sont dues même en cas de travail intermittent.

(5) Arrêt de Cour de Cassation. Chambre civile. 13 Juillet 1937. *Questions écrites et Jurisprudence,* tome II, c. 48.

juridique. Un autre critérium s'imposerait donc. Ce serait celui élaboré par M. Cuche : le critérium de la « dépendance économique ».

Devrait être considérée comme salariée, toute personne « économiquement faible ». Il y aurait louage de services « toutes les fois que l'exécution du travail, quel que soit son mode de rémunération, place celui qui le fournit dans un rapport de dépendance économique ou de subordination à l'égard de celui qui le rémunère » (6).

Ce ne serait plus la situation juridique mais la situation économique et sociale du travailleur qu'il faudrait prendre en considération. Si le travailleur consacre régulièrement toute son activité à autrui, et que la rémunération qu'il en retire lui soit nécessaire pour vivre, il y a lieu de voir en lui un salarié.

C'est justice sociale que le travailleur « économiquement faible », dont le gagne-pain réside dans son travail pour autrui, bénéficie de la législation sociale des salariés.

Mais la jurisprudence n'a jamais voulu admettre ce critérium de la « dépendance économique » qu'elle considère comme trop vague. C'est toujours la situation juridique qui fait le salarié. Il faut que le travailleur soit soumis à l'autorité du maître sinon effective du moins virtuelle. « Ce qui caractérise l'autorité dont doit être investi tout patron, c'est non pas la possibilité de donner des ordres mais le droit de le faire et de substituer sa volonté à celle du travailleur quand il le juge bon, quel que puisse être le résultat de son intervention dont il subira d'ailleurs les conséquences » (7).

Aussi le législateur, pour protéger les « économiquement faibles », est-il intervenu par des lois pour les cas douteux.

A) Cas des Travailleurs à Domicile

Le législateur de 1932 n'avait pas prévu leur cas et les juges de fond avaient un pouvoir souverain pour apprécier dans chaque cas d'espèce la nature juridique du contrat liant l'employeur au travailleur à domicile.

Il y avait lieu de rechercher si l'employeur disposait pendant l'exécution du travail d'un pouvoir de direction, de surveillance et de contrôle ayant pour effet de placer le travailleur à domicile dans un

---

(6) Voir P. MAGNIEN. Thèse précitée, p. 92.

(7) Cour d'Appel de Dijon. 9 Février 1932. D. H. 1932 - 210.

état de dépendance et de subordination quant à l'accomplissement de sa tâche et l'emploi de son temps. Non seulement il fallait que l'employeur imposât au travailleur la matière première, les modèles, directives à suivre mais il fallait que dans le processus de l'exécution planât constamment l'œil du maître (8).

Vu sous cet angle étroit de la dépendance juridique, le travailleur à domicile, dont la situation était souvent précaire, ne bénéficiait que dans des cas exceptionnels de la législation réservée aux salariés. C'est la loi du 1er août 1941 (9) qui, repoussant la nécessité du lien de subordination juridique, a admis la majorité des travailleurs à domicile au bénéfice des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique.

« Sont considérés comme ouvriers et ouvrières à domicile :

Sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il existe ou non entre eux et leur employeur un lien de subordination juridique, ni s'ils travaillent sous la surveillance immédiate et habituelle de l'employeur, ni si le local où ils travaillent et l'outillage qu'ils emploient leur appartiennent ou non, ni s'ils se procurent eux-mêmes ou non les fournitures accessoires, tous ceux qui satisfont aux conditions suivantes :

1°) Exécuter moyennant une rémunération forfaitaire pour le compte d'un ou de plusieurs établissements industriels, commerciaux, artisans de quelque nature qu'ils soient publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance, un travail qui leur est confié soit directement, soit par un commissionnaire ou intermédiaire.

2°) N'utiliser d'autres concours que ceux qui sont prévus au paragraphe 3, 1°) de l'article 1 du décret-loi du 28 Octobre 1935 (10).

Conservent la qualité d'ouvriers à domicile les ouvriers et ouvrières qui, en même temps que le travail, fournissent tout ou partie des matiè-

---

(8) Voir en ce sens : Arrêts de Cour de Cassation. ch. sociale :
25 Février 1939. S. 1939. 1. 198.
23 Novembre 1939. *Questions Ecrites et Jurisprudence,* tome IV. c. 16.
25 Janvier 1940, c. 23.
2 Octobre 1941, c. 28.

(9) J. O. du 28 Août 1941.

(10) Le décret-loi du 28 Octobre 1935 a étendu la loi sur les assurances sociales aux travailleurs à domicile; personnes travaillant « habituellement et régulièrement » soit seules, soit avec leur conjoint ou leurs enfants à charge, c'est-à-dire non salariés de moins de 16 ans ou d'un auxiliaire pour le compte d'un ou de plusieurs chefs d'entreprise.

res premières mises en œuvre, lorsque ces matières leur sont vendues par un donneur d'ouvrage qui acquiert ensuite l'objet fabriqué, ou par un fournisseur indiqué par le donneur d'ouvrage et auquel les ouvriers et les ouvrières sont tenus de s'adresser.

3°) Effectuer habituellement et régulièrement des travaux à domicile, soit d'une manière continue, soit à certaines époques de l'année...»

La loi écarte donc expressément toutes les notions qui avaient été retenues par les tribunaux pour décider de la qualité de tel ou tel travailleur à domicile (11).

B) Gérants de Sociétés à succursales multiples

Nombreuses sont actuellement les sociétés commerciales qui possèdent, dans différentes régions de notre territoire, un réseau de succursales, à la tête desquelles elles placent des gérants. Ces employés jouissant d'une quasi-autonomie, sont-ils à considérer comme des salariés au point de vue de la législation des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique ?

Avant la loi du 21 mars 1941 qui vint préciser leur situation juridique, pour savoir s'ils avaient affaire à un salarié ou à un mandataire, les tribunaux évaluaient le degré de plus ou moins grande liberté des gérants dans l'exercice de leurs fonctions. Il fallait, pour qu'il y ait louage de services, que la liberté professionnelle du gérant ne fût pas entière.

En principe, seuls les gérants qui

1°) n'exploitaient pas pour leur propre compte une succursale,

2°) se trouvaient sous la dépendance de la société,

3°) étaient liés à celle-ci par un contrat de louage de services,

devaient être considérés comme salariés (12).

---

(11) La Cour de Cassation (chambre sociale), le 2 Octobre 1941 cassait un jugement du tribunal civil de Lyon du 9 Janvier 1941, qui reconnaissait dans le fait pour un travailleur à domicile de percevoir une rémunération sensiblement égale à celle des ouvriers de sa catégorie, de ne travailler que pour une maison, de fournir son travail sous contrôle à la réception avec régularité, l'outillage et les matières lui appartenant, les éléments constituant un contrat de travail. Il fallait, dans l'espèce, rechercher si l'employeur jouissait dans l'exécution du travail d'un pouvoir de direction et de surveillance. Voir *Questions Ecrites et Jurisprudence,* tome IV 1939. c. 28.

(12) Voir Manuel pratique, p. 51.

Toutefois, le Ministre du Travail, en réponse à une question écrite, signalait que les gérants, non salariés des maisons d'alimentation à succursales multiples, avaient obtenu contractuellement le bénéfice des avantages accordés aux salariés en matière d'allocations familiales, en vertu d'un accord national intervenu sous les auspices du ministre de l'Education Nationale, le 8 juin 1937. Mais ceux-ci devaient s'affilier, par ailleurs, à une Caisse de Compensation pour le personnel engagé et rétribué par leurs soins.

La loi du 21 Mars 1941 (13) a rendu la situation du gérant de sociétés à succursales multiples plus précise à l'égard de la législation du travail.

Seront considérées comme Salariées :

« Les personnes dont la profession consiste essentiellement soit à vendre des marchandises ou denrées de toute nature, des titres, des volumes, publications ou billets de toute nature qui leur sont fournis exclusivement ou presque exclusivement par une seule entreprise industrielle ou commerciale, soit à recueillir des commandes ou à recevoir des objets à traiter, manutentionner ou transporter pour le compte d'une seule entreprise industrielle ou commerciale, lorsque ces personnes exercent leur profession dans un local fourni ou agréé par cette entreprise, et aux conditions et prix imposés par ladite entreprise. »

Pour être considéré comme salarié, le gérant de Société à succursales multiples doit travailler exclusivement ou presque pour le compte d'une entreprise, dans un local agréé ou fourni par celle-ci, sans qu'il y ait lieu de rechercher la nature du contrat qui le lie à l'établissement. La loi vient donc encore restreindre les conditions exigées du travailleur pour qu'il soit considéré comme lié par un contrat de travail à son employeur.

C) Vendeurs de journaux, Chaisières, Ouvreuses et Préposés aux vestiaires

La loi du 29 Mars 1941 a réglé la situation juridique de ces travailleurs, situation qui était jusqu'alors imprécise.

Dans son article 2, al. 2, concernant les gérants de sociétés à succursales multiples, le cas des vendeurs de journaux se trouve aussi visé. Ceux-ci doivent être considérés comme des salariés dès lors qu'ils

(13) Voir Manuel Pratique, p. 51.

« exercent leur profession dans un local fourni ou agréé » par l'employeur, et « aux conditions et prix imposés » par ledit employeur.

Et l'al. 1er de ce même article 2 précise la situation juridique des chaisières, ouvreuses et préposés aux vestiaires. Il dispose, en effet, que la législation du travail, concernant les apprentis, ouvriers, employés, travailleurs, s'applique aux « personnes qui, dans une entreprise industrielle ou commerciale, sont chargées, par le chef d'entreprise ou avec son agrément, de se mettre à la disposition des clients durant le séjour de ceux-ci dans les locaux ou dépendances de l'entreprise, en vue de recevoir d'eux des dépôts de vêtements ou d'autres objets, ou de leur rendre des services de toute nature ».

D) Représentants, Voyageurs et Placiers

Certaines entreprises industrielles et commerciales étendent le champ de leur exploitation par l'intermédiaire de représentants, de voyageurs ou de placiers.

Le représentant est un agent fixe, à moins qu'il ne soit en même temps voyageur ou placier. Il possède ou non des dépôts de marchandises, a ou non un personnel à lui, et parfois fait des opérations commerciales pour son propre compte.

Les fonctions de voyageurs ou de placiers consistent essentiellement à aller solliciter à domicile le client et à prendre des commandes, mais non à vendre des marchandises. Le placier se distingue du voyageur en ce sens que le placier visite la clientèle dans la ville même où se trouve son employeur, tandis que le rayon d'action du voyageur s'étend au delà du siège de l'entreprise (14).

Quelle est la situation juridique de ces employés ? Avant la promulgation de la loi du 18 Juillet 1937 fixant le statut légal des représentants, voyageurs et placiers, le lien de subordination juridique constituait l'élément essentiel caractérisant le contrat de travail. La profession même de représentants, voyageurs ou placiers exigeant un lien assez lâche entre commettant et préposé, il en résultait que, dans la plupart des cas, ils étaient considérés comme des mandataires, et ne pouvaient ainsi bénéficier de la législation ouvrière ; d'autant moins qu'outre le lien de subordination juridique, la Cour de Cassation exi-

---

(14) Voir A. Trasbot. *Nouveau Statut des Représentants, Voyageurs et Placiers.* L'Hermine. Juin 1938, p. 8.

geait que le représentant ne travaillât que pour une seule entreprise pour pouvoir être considéré comme un salarié.

La loi du 18 Juillet 1937 (15) est venue reconnaître aux représentants, voyageurs et placiers la qualité de salarié en exigeant d'eux qu'un minimum de dépendance, et en leur donnant la possibilité de travailler pour plusieurs maisons. « Les conventions intervenues entre industriels et commerçants, d'une part, et les voyageurs, représentants et placiers, d'autre part, sont des contrats de louage de services lorsque les voyageurs, représentants ou placiers, travaillant pour le compte d'une ou plusieurs maisons, rémunérés par des remises proportionnelles ou des appointements fixes, exercent d'une façon exclusive et constante leur profession, ne font aucune opération pour leur compte personnel, sont liés à la maison qu'ils représentent par un contrat indiquant la nature des marchandises à vendre, la région dans laquelle ils doivent exercer leur activité, le taux de rémunérations, commissions ou remises proportionnelles qui leur sont allouées... » (16). Mais ces conditions, énumérées par l'article 29 K 1er paragraphe de la loi, sont-elles suffisantes pour que le contrat de travail soit caractérisé ?

La Cour de Cassation décidait, le 4 Juin 1941 (17), que le tribunal, pour reconnaître l'existence d'un contrat de travail rentrant dans la compétence du Conseil de Prud'hommes, ne peut retenir que l'agent recevait des instructions auxquelles il était tenu de se conformer. Il doit rechercher en quoi consistaient ces instructions et si, en raison de leur nature, elles plaçaient cet agent en état de dépendance et de subordination à l'égard de l'employeur quant à l'organisation de ses tournées, à l'emploi de son temps, à l'exécution de son travail. Le 21 Juillet 1941, la Cour de Cassation confirmait sa précédente jurisprudence (18).

---

(15) J. O. 20 Juillet 1937.

(16) Il convient de noter que la loi s'applique uniquement aux voyageurs, représentants ou placiers qui visitent une clientèle de commerçants, c'est-à-dire de revendeurs. Restent en dehors de son cadre ceux qui recherchent seulement les commandes de particuliers, achetant pour leur consommation ou leur usage personnels. Tels sont les agents des concessionnaires de constructeurs de voitures automobiles. Voir Juris-Classeurs. Semaine Juridique. 8 Février 1942, n° 6, 1789.

(17) *Questions Ecrites et Jurisprudence*, tome IV, f. 28.

(18) « ... attendu qu'en ne s'expliquant pas sur le point de savoir si le contrat litigieux réunissait les conditions énumérées par l'article 29 K, et en faisant découler la nature juridique de ce contrat de motifs vagues ou

On pouvait se demander si les conditions, énumérées par l'article 29 K, 1er paragraphe de la loi du 18 Juillet 1937, étaient nécessaires et suffisantes pour que les représentants, voyageurs ou placiers soient considérés comme salariés et s'il n'y avait pas lieu, pour apprécier la nature du contrat intervenu, d'examiner s'il existait en fait un lien de subordination juridique.

Un important arrêt de la Chambre Sociale de la Cour de Cassation du 12 Mars 1942 (19) est venu mettre fin à toute équivoque.

Il résulte de cet arrêt que, pour qu'un contrat intervenu entre un représentant de commerce et celui qui l'emploie soit un contrat de travail, « il faut, mais il suffit que ce représentant exerce sa profession d'une façon exclusive et constante, qu'il ne fasse aucune opération pour son compte personnel et que le contrat qui le lie à la maison qu'il représente indique la nature des marchandises à vendre, la région dans laquelle il doit exercer son activité et le taux des commissions qui lui sont allouées... » Le fait qu'on ne saurait trouver entre le représentant et l'entreprise qui l'emploie un état de dépendance suffisamment affirmé, n'est pas exclusif entre les parties d'un contrat de travail.

De même qu'elle l'avait décidé par un arrêt du 22 Février 1940 (20), la Cour de Cassation affirme que la rédaction du contrat, prescrite par l'art. 29 L de la loi du 18 Juillet 1937, n'est pas une condition substantielle du contrat. La disposition de l'art. 29 L « n'a pas pour effet de faire dépendre le caractère juridique du contrat de l'accomplissement de cette formalité. » Cette règle n'a été édictée que pour faciliter la preuve du contrat, et ne déroge en rien à la disposition générale de l'article 1347 du Code Civil, aux termes duquel la preuve testimoniale est toujours admissible quand il existe un commencement de preuve par écrit.

L'arrêt de la Cour de Cassation du 12 Mars 1942 précise, en outre, que la non observation des dispositions du dernier alinéa de l'art. 29 K, prescrivant que les contrats doivent contenir, s'il y a lieu, la déclaration

---

inopérants, sans indiquer si M... recevait des ordres précis auxquels il était tenu d'obéir strictement, et s'il se trouvait de ce fait dans un état d'étroite dépendance vis à vis de l'office, le jugement attaqué n'a pas mis la Cour de Cassation à même d'exercer son contrôle et n'a donné aucune base légale à sa décision... »

Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, f. 31.

(19) Voir Juris-Classeurs. La Semaine Juridique. 2. Août 1942. n° 31, 1952.

(20) Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, f. 26.

des maisons ou produits que le voyageur représentait déjà, est sans effet sur le caractère du contrat.

Ainsi, sera considéré comme contrat de travail, tout contrat intervenu entre le représentant et son employeur, contrat dans lequel se trouvent réunies les conditions énumérées à l'article 29 K, § 1er de la loi du 18 Juillet 1937. Mais la loi du 18 Juillet 1937 n'a pas pour effet d'interdire aux parties de convenir d'un contrat de mandat. Les parties ont toujours le libre choix du statut qui les régit. Constitue un contrat de mandat, le contrat en vertu duquel un représentant n'exerce pas sa profession d'une façon exclusive et constante, et qui lui réserve sa pleine et entière liberté d'action, lui laissant la faculté d'effectuer des opérations pour le compte d'autrui ou pour son compte personnel (21).

Mais si les parties ont la faculté de conclure un contrat qui peut ne pas être un contrat de travail, on ne doit pas perdre de vue que l'art. 29 de la loi du 18 Juillet 1937 frappe de nullité toute convention dont le but serait d'éluder l'application de la loi.

E) Gérants et Administrateurs de sociétés

La gestion des sociétés en nom collectif, en commandite et à responsabilité limitée, est confiée à un ou plusieurs gérants. Celle des sociétés anonymes est assumée par des administrateurs.

Gérants et administrateurs représentent la société. Ils conservent leur indépendance et la liberté de conduire, comme ils l'entendent, l'affaire dont ils sont chargés. Ce ne sont pas des salariés, mais des mandataires de leur société (22).

Cependant, indépendamment de leurs fonctions de gérance, ils peuvent occuper dans la société un emploi de salarié. Le gérant ou l'administrateur est parfois directeur technique et est de ce fait titulaire d'un contrat de travail (23).

---

(21) Voir arrêt Cour de Cassation, chambre sociale, 25 Septembre 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, f. 33 ; et dans le même sens, jugement du Tribunal Civil de la Seine, 25 Octobre 1941, f. 37.

(22) Sous l'influence du droit public, une partie de la doctrine moderne fait remarquer en ce qui concerne les administrateurs des Sociétés anonymes qu'il ne s'agit ni de représentants, ni de mandataires. La société n'a pas de volonté personnelle. Les administrateurs lui sont nécessaires pour agir, comme l'organe pour le corps, aussi faut-il plutôt parler d' « organes de la société ».

(23) Questions Ecrites et Jurisprudence, tome I, C. 60, et tome IV, C. 25.

Mais, si les gérants directeurs sont en même temps associés et qu'ils possèdent une grande partie du capital social, ils ne sauraient être considérés comme des salariés. La subordination juridique qui caractérise le contrat de travail n'existe pas en ce cas puisque la même personne risque de cumuler les qualités de surveillant et de surveillé. Ainsi la Cour de Cassation (24), par arrêt du 7 Avril 1936, a décidé que les gérants de sociétés à responsabilité limitée, « lorsqu'ils constituent les seuls associés détenant la totalité du capital », ne peuvent être considérés comme des salariés de ces sociétés « dont ils sont les seuls membres, et dont le pouvoir d'autorité et de direction ne peut s'exercer que par eux-mêmes ».

Il y a donc lieu d'examiner dans chaque cas d'espèce s'il y a subordination, ou au contraire si l'associé possède une part si importante du capital social, qu'elle exclue la possibilité d'un contrat de louage de services (25).

F) Membres de la Famille

a) LES ENFANTS

Les enfants mineurs non émancipés sont soumis à la puissance paternelle de leurs parents. Celle-ci a pour but un devoir de protection désintéressée des parents à l'égard de leurs enfants. Ce devoir est en antinomie avec les pouvoirs du patron envers son salarié. Aussi, les règlements intérieurs des Caisses de Compensation ne considèrent-ils pas le mineur non émancipé, travaillant avec son père, comme un salarié.

Inversement, les enfants majeurs ou émancipés de l'employeur peuvent être considérés comme salariés de celui-ci, s'ils lui sont liés par un contrat de travail.

Dans ce cas, il y a à faire la distinction entre le contrat de travail et le contrat de société.

Bien qu'un contrat de société n'ait pas été rédigé, il y a lieu d'examiner s'il n'y aurait pas société occulte entre le père et ses enfants (26).

---

(24) Questions Ecrites et Jurisprudence, tome II, c. 49.

(25) Voir jugement du Tribunal Civil de Saint-Brieuc du 9 Avril 1937. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome II, c. 30.

(26) Voir jugement du Tribunal Civil de Saint-Brieuc du 10 Février 1937. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III 1938, c. 17.

Dans le cas où l'enfant majeur ou émancipé serait rémunéré, non par un salaire, mais par une participation aux bénéfices de l'entreprise, il faut voir en lui non un salarié, mais un associé de son père (27).

b) FEMME SALARIÉE DE SON MARI (28)

« En l'absence de prohibition édictée par la loi, la femme peut devenir l'employée de son mari, comme elle peut en principe contracter avec lui sous un régime de communauté comme sous tout autre régime » (29).

Mais, pour qu'elle soit considérée comme salariée de son mari, il faut qu'il soit fait preuve de la réalité du salaire. Pour ce faire, on ne peut se servir de toutes espèces de moyens de preuve, écrits et même témoins, moyens admis par les art. 223 et 224 du Code Civil (30) relatifs au libre salaire de la femme mariée. Lesdits articles ne visent, en effet, que le cas où la femme exerce une profession distincte de celle de son mari.

La Cour de Cassation, dans un arrêt de la Chambre Civile du 22 Juin 1935, dans une affaire de ce genre concernant les Assurances Sociales, a donné les indications sur les justifications à fournir par la femme mariée, se disant salariée de son mari, pour avoir la qualité d'assurée obligatoire. « Aucune pièce justificative, telle que déclaration d'impôt sur les salaires ou livres comptables » (31), n'ayant été soumise au juge du fond, la Cour a décidé qu'elle ne pouvait être admise à produire ces pièces pour la première fois en Cassation.

Les salariés, tels que nous les avons définis, peuvent donc éventuellement prétendre aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique.

Mais le droit aux allocations naissant à l'occasion du contrat de travail s'éteint-il en cas d'inexécution ou de résiliation de ce contrat ?

---

(27) Justice de Paix de Tarbes. 10 Décembre 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 34.

(28) Voir pour étude approfondie de la question : MARABOUT P. *Sociétés commerciales et contrat de travail entre époux*, p. 95 et s.

(29) Arrêt Cour de Cassation. Chambre Civile. 8 Novembre 1937. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, f. 43.

Dans le même sens : Jugement de Cour de Rouen du 16 Juillet 1936. SIREY. 1937. 2. 169, avec note d'ESMEIN et Revue trimestrielle du Droit Civil, p. 95, avec note de LAGARDE.

(30) Loi du 22 Septembre 1942.

(31) Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III, C. 16.

§ II

Exceptions

Prolongation du service des allocations au delà du contrat de travail

La loi du 11 Mars 1932 faisait des allocations familiales un véritable accessoire du salaire. Exception faite des cas d'accidents de travail, l'exécution du contrat de travail était une condition à leur obtention.

Il en résultait donc, qu'à l'heure où la famille avait à faire face à une situation des plus critiques du fait de la privation de sa ressource principale : le salaire, elle se voyait, par surcroît, exclue du bénéfice des allocations familiales.

Cependant, certaines Caisses de Compensation, mettant la liberté qui leur était reconnue au service de l'idéal de justice sociale, maintenaient, bénévolement, le service des allocations familiales dans de nombreux cas de cessation de travail du salarié, estimant que, dans ces cas, il convenait plus que jamais d'aider la famille.

Consacrant ces initiatives généreuses, le Code de la Famille et ses lois subséquentes, dont le but principal est de favoriser la natalité en donnant à la famille les moyens d'accomplir sa destinée, firent des allocations familiales un véritable droit de la famille détaché du travail.

Le D.-L. du 12 Novembre 1938, modifié par le D.-L. du 29 Juillet 1939 (32), n'a pas fait non plus de l'exécution du contrat de travail une condition à l'octroi de l'allocation de la mère au foyer. Celle-ci, insérée dans le Chapitre II du Code de la Famille intitulé : « Des allocations familiales », suit le même régime juridique que ces dernières, et doit donc être maintenue dans les mêmes cas de cessation de travail.

Mais, à l'encontre de ce caractère d'assistance donné à ces allocations, le législateur du 29 Mars 1941 entendait faire de l'allocation de salaire unique un réel supplément de salaire. Cette allocation, plus massive que l'allocation de la mère au foyer, devait remplacer celle-ci dans tous les cas où le salarié était effectivement occupé.

Le principe était excellent en soi, car, en effet, « il est indispensable d'appuyer tous perfectionnements sociaux sur un progrès de notre économie, et ces perfectionnements sont subordonnés aux efforts personnels de chacun. » (33).

---

(32) Article 23.

(33) Voir Georges JEANNIN *Redistribution des salaires ou assistance généralisée.* Actualité Sociale. Mai 1941, p. 116, 119.

Mais, pour qu'un tel principe fût applicable, il aurait fallu que l'allocation de la mère au foyer constituât une aide suffisante à la famille du salarié privé de son travail. Or, il n'en était pas ainsi. Aussi, dans un souci de justice sociale, les solutions devant découler du principe même de la loi du 29 Mars 1941 furent presque totalement abandonnées ; et ce n'est qu'exceptionnellement que l'allocation de la mère au foyer trouve aujourd'hui son application.

Plusieurs cas dans lesquels le bénéficiaire des allocations n'est plus au service d'autrui, ne touche plus un salaire, sont à considérer.

A) Les Accidentés du Travail

a) LEUR DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES

Avant la loi du 11 Mars 1932, la majorité des Caisses de Compensation maintenaient le service des allocations familiales aux chefs de famille qui, du fait d'un accident de travail, se trouvaient dans l'impossibilité de travailler. Et même, en cas de décès de l'accidenté, sa veuve pouvait continuer à percevoir les allocations familiales tant que les enfants y avaient droit en raison de leur âge.

On ne pouvait donc voir dans les allocations familiales une contrepartie du travail, un salaire, puisqu'elles survivaient à la cessation du travail, et même à la disparition du salarié.

Cependant, la question de savoir si les allocations familiales devaient s'incorporer au salaire de base pour le calcul de la rente due, en vertu de la loi du 9 Avril 1898, à l'accidenté du travail ou à ses ayants-droit, donnait lieu à de nombreuses controverses. L'article 10 de la loi du 9 Avril 1898 entendant faire entrer dans ce salaire de base la rémunération effective totale du salarié, c'est-à-dire tous les avantages que peut lui procurer son contrat de travail, le droit aux allocations naissant de ce contrat, ne fallait-il pas tenir compte de ces prestations dans le calcul du salaire de base ?

La Cour de Cassation, considérant les allocations familiales comme une rémunération, se prononçait pour l'incorporation (34).

Cette jurisprudence était critiquable :

D'une part, l'incorporation des allocations familiales au salaire de base entraînait un cumul dans l'immense majorité des cas du fait que les Caisses de Compensation maintenaient, presque toujours, le service

---

(34) Voir à ce sujet : PINTE. Thèse précitée, p. 46.

des allocations familiales en cas de cessation de travail due à un accident.

Il n'y avait que dans le cas d'incapacité permanente partielle, cas où après consolidation de la blessure une infirmité subsiste, mais qui n'empêche pas toutefois une reprise du travail, que l'incorporation pouvait, en un sens, se justifier : en effet, les allocations familiales n'étant pas obligatoires, l'accidenté n'était pas assuré de les percevoir par la suite s'il ne demeurait pas au service du même employeur.

D'autre part, en incorporant les allocations familiales aux éléments devant servir à établir une rente définitive et viagère, on aboutissait à cette anomalie, que l'accidenté se trouvait pouvoir toucher, jusqu'à la fin de son existence, sous forme de majoration de sa rente, des prestations qui sont par essence même temporaires, les allocations familiales n'étant dues que tant que les enfants sont à charge.

La charge de famille étant la cause juridique des allocations familiales, celles-ci ne sauraient subsister à la disparition de cette charge. Aussi, l'incorporation des allocations familiales au salaire de base, pour le calcul d'une rente définitive et viagère, est-elle inconciliable avec la raison d'être de ces prestations.

En venant prescrire : « En cas d'accident de travail, les allocations sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge », la loi du 11 Mars 1932 (35) allait-elle faire la Cour de Cassation changer d'attitude ?

Comme le faisait remarquer dans son rapport M. François Saint-Maur : « En indiquant que les allocations familiales sont maintenues en cas d'incapacité permanente absolue ou de décès, tant que les bénéficiaires y ont droit, la loi déclare, implicitement mais nettement, qu'il ne peut être tenu compte de ces allocations dans la détermination des rentes non bis idem. » (36).

Cependant, sous prétexte que la loi du 11 Mars 1932 ne contenait aucune dérogation à l'art. 10 de la loi du 9 Avril 1898 qui englobait dans le salaire de base l'intégralité de la rémunération effective de l'ouvrier, la Cour de Cassation prétendit qu'il convenait toujours, pour

---

(35) Article 74 d du livre I du Code du Travail.

(36) Voir Manuel Pratique des Allocations Familiales, p. 75.

le calcul de la rente, d'incorporer les allocations familiales au salaire de base.

Dans un arrêt (37) postérieur à la date d'application de la loi du 11 Mars 1932, la Cour de Cassation estimait, en effet, qu'en cas de décès ou d'incapacité permanente, les allocations familiales, versées durant l'année précédant l'accident, devaient entrer en ligne de compte pour le calcul de salaire de base.

Toutefois, la loi du 11 Mars 1932 prévoyant le maintien des allocations familiales en cas d'incapacité permanente absolue ou de décès, tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge, pour éviter le cumul, la Cour de Cassation prescrivait de déduire des rentes à servir : la majoration résultant de l'incorporation des allocations familiales au salaire de base pendant la période temporaire de leur attribution.

Cette jurisprudence entraînait de nombreuses complications dans la pratique, du fait de ces réductions successives, et laissait toujours persister l'anomalie de l'incorporation d'un élément temporaire aux éléments servant de base au calcul d'une rente définitive et viagère.

La loi du 1er Juillet 1938, modifiant l'article 10 de la loi du 9 Avril 1898, vint trancher définitivement la question dans le cas de décès et d'incapacité absolue. Après avoir rappelé que le salaire de base s'entend de la « rémunération effective totale allouée à l'ouvrier », le nouvel article 10 ajoute « toutefois il n'est pas tenu compte des allocations familiales si la victime ou ses ayants-droit bénéficient des dispositions de la loi du 11 Mars 1932 ».

Mais ni la loi du 11 Mars 1932, ni la loi du 1er Juillet 1938 ne visaient le cas d'incapacité permanente partielle. La Cour de Cassation et la majorité des tribunaux se prononçaient dans ce cas, pour l'incorporation sous réserve de non cumul, c'est-à-dire qu'en cas de nouvelle embauche ouvrant droit à l'attribution d'allocations familiales, il y avait lieu de déduire des rentes, pendant la période de l'attribution des allocations, la majoration entraînée par l'incorporation de celles-ci dans le salaire de base.

La jurisprudence était définitivement fixée en ce sens à la suite des arrêts des Cours d'Appel de Rouen (38), du 31 Octobre 1940, de Lyon

---

(37) Voir arrêt de la Cour de Cassation du 21 Février 1939. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 27.

(38) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 29.

(39), du 25 Janvier 1941, de Besançon (40), du 25 Novembre 1941, jurisprudence consacrée par l'arrêt de la Cour de Cassation (41) du 23 Octobre 1941. Cette jurisprudence soulevait les mêmes critiques que l'incorporation des allocations familiales au salaire de base en cas d'incapacité permanente absolue ou de décès.

Le D.-L. du 29 Juillet 1939, en prévoyant explicitement le maintien des allocations familiales en cas d'incapacité permanente partielle, est venu condamner, à jamais, le principe de l'incorporation des allocations familiales au salaire de base pour le calcul de la rente due aux accidentés du travail.

Cependant, ce texte n'est applicable que pour les accidents survenus à partir de la date de la mise en vigueur de l'article 21 du D.-L. du 29 Juillet 1939 (42). Ainsi l'a décidé la Cour de Cassation (43) jugeant : que c'est l'accident qui ouvre le droit à la victime aux indemnités légales, et qu'une loi postérieure, en l'absence de dispositions contraires, est impuissante à en modifier la portée et l'étendue ; que l'article 21 du D.-L. du 29 Juillet 1939, en retirant formellement à l'accidenté le bénéfice de l'incorporation dans le cas d'incapacité permanente partielle, crée un droit nouveau et ne peut donc pas rétroagir comme interprétatif.

b) LEUR DROIT A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE

La loi du 29 Mars 1941, comme nous l'avons vu, prescrivait que l'allocation de salaire unique ne devait être versée qu'aux familles ne bénéficiant que d'un revenu professionnel versé en « contre-partie d'un travail effectif ».

Bien qu'ayant leur source profonde dans un travail accompli, les rentes d'accident de travail, n'étant pas la contre-partie d'un travail actuel, ne réalisaient donc pas cette condition de principe. Dans les

---

(39) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 29.
(40) » » » » » d. 29.
(41) » » » » » d. 46.
Dans le même sens : Cour de Cassation (Chambre Criminelle), 16 Avril 1942 et Cour de Cassation (Chambre Civile), 2 Novembre 1942.
Edition Sociale Française. Jurisprudence concernant les Allocations Familiales, tome V, d. 1 et d. 11.
(42) Ce texte est déclaré « immédiatement applicable » par l'art. 163 dudit décret.
(43) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 46.

cas d'accidents de travail, l'allocation de la mère au foyer devait donc trouver application.

Cette allocation, étant d'un taux inférieur à l'allocation de salaire unique, il en résultait que la famille de l'accidenté était pénalisée du fait de l'accident de travail de celui-ci. Il y avait là une injustice.

Une circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail du 30 Mai 1941 (44) y remédia, partiellement, en prescrivant le maintien de l'allocation de salaire unique dans les cas d'incapacité temporaire.

Les cas d'incapacité permanente n'étaient pas visés dans cette circulaire. Cependant, du fait de son infirmité l'accidenté risque de ne pas trouver d'emploi, ou tout au moins d'attendre un certain temps avant de le faire ; aussi c'était justice que dans ces cas l'allocation de salaire unique fût maintenue.

C'est pourquoi la majorité des Caisses de Compensation continuaient le service de l'allocation de salaire unique dans tous les cas d'accident de travail.

Ces mesures viennent d'être consacrées par la loi du 6 Juillet 1943 (45), modifiant la loi du 29 Mars 1941 et qui, dans son article 5, prescrit que « le bénéfice de l'allocation de salaire unique est conservé... à l'accidenté du travail pendant les périodes d'incapacité temporaire et permanente ».

B) Les Salariés Malades

a) LEUR DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES

Jusqu'à la loi du 15 Février 1941 (46), le père de famille ou sa femme assuré recevait pour chacun des enfants à charge une indemnité journalière de 1 franc par jour à la charge des Caisses d'Assurances Sociales.

Cette indemnité ne répondait ni aux besoins des assurés ni au taux des allocations familiales ; aussi un grand nombre de Caisses de Compensation avaient décidé le maintien bénévole des allocations familiales pendant la maladie du salarié.

---

(44) Voir Textes réglementaires concernant les allocations familiales, p. 33.

(45) J. O. du 11 Juillet. Cette loi a d'ailleurs abandonné la formule de la loi du 29 Mars 1941 : un revenu professionnel « versé en contre-partie d'un travail effectif ».

(46) J. O. du 9 Avril 1941.

Cette pratique a été rendue obligatoire par la loi du 15 Février 1941. Désormais, la maladie du salarié ou le repos des femmes en couches ne sera plus un motif de suspension des allocations familiales. La loi prescrit, en effet, dans son article 8 que « le bénéfice des allocations familiales est conservé en cas d'interruption de travail au salarié malade ou à la femme salariée pendant la période précédant ou suivant l'accouchement ». En d'autres termes, les majorations servies par les Caisses d'Assurances Sociales sont remplacées, à partir du 1er Avril 1941, par les allocations familiales maintenues par les Caisses de Compensation.

Le Secrétariat d'Etat au Travail, dans une circulaire du 29 Mai 1941, étend même le bénéfice de ces mesures aux salariés qui ne seraient pas assujettis aux Assurances Sociales en raison du montant de leur rémunération, ou qui ne rempliraient pas les conditions exigées pour bénéficier des prestations d'Assurances Sociales.

Des règles analogues s'appliquent en cas de grossesse. Bien que non assurée sociale, la femme salariée conserve le droit aux allocations familiales pendant une durée de 6 semaines avant la date présumée de l'accouchement et de 6 semaines après.

b) LEUR DROIT A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE

Comme pour les accidentés du travail, dans un souci de justice sociale le Secrétaire d'Etat au Travail, dans sa circulaire du 30 Mai 1941, étendit le bénéfice de l'allocation de salaire unique « en raison de leur condition aux salariés malades, aux femmes dont l'interruption de travail est motivée par le repos pré ou post-natal ».

C) Les Invalides assurés sociaux (47)

LEUR DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES ET A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE

L'article 14, paragraphe 3 du D.-L. du 28 Octobre 1935 sur les Assurances Sociales, n'accordait aux invalides ayant charge d'enfants qu'une pension égale à 100 francs par an et par enfant. Il n'est pas exagéré de dire que l'aide apportée à la famille de l'invalide était pratiquement nulle.

---

(47) Voir Actualité Sociale. Août, Septembre 1942, p. 212.

La loi du 15 Février 1941 a apporté une amélioration à leur situation en accordant à l'invalide, en sus de sa pension, une allocation égale à celles visées par les articles 75 à 81 du Code de la Famille ou allocations d'assistance à la famille.

Et depuis la loi du 9 Septembre 1942 (48), l'assuré social invalide peut prétendre, aux lieu et place des allocations d'assistance servies jusqu'alors, aux mêmes allocations que celles dont il aurait bénéficié si son activité professionnelle avait pu se poursuivre.

D'après l'article 3 du Décret du 2 Novembre 1943 (49) portant application de la loi du 9 Septembre 1942, ces allocations sont, « à compter du 1er Juillet 1943, à la charge de l'organisme public ou privé qui assurait le service des allocations familiales à l'invalide antérieurement à la première constation médicale de la maladie qui est à l'origine de l'invalidité.

Si l'invalide assuré social travaille, la Caisse de Compensation, le Service Particulier ou l'organisme dont dépend son employeur est tenu, au lieu de payer directement les allocations familiales correspondant au travail effectué, de rembourser annuellement à l'organisme visé à l'alinéa 1er du présent article une somme égale au montant des allocations. »

D) Les Chômeurs (50). Leur droit aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer

Alors qu'il est juste de maintenir le service des allocations familiales dans tous les cas de cessation de travail dont les causes sont absolument indépendantes de la volonté du salarié, ce maintien en cas de chômage risque de faire des allocations l'industrie des paresseux ou des incapables.

Aussi, avant la loi du 11 Octobre 1940, les chômeurs ne pouvaient pas prétendre aux allocations familiales, mais à des majorations des secours de chômage d'un taux inférieur. Cependant, après les événements du printemps 1940, en des heures tragiques où le chef de famille fut souvent privé de son salaire, et avant que la profession en cours d'organisation puisse à l'égard de ses membres se substituer à

---

(48) Article 3.

(49) J. O. du 6 Novembre 1943.

(50) Nous ne voyons ici que le cas de chômage total. Voir chômage partiel, p. 101 et 102.

la collectivité, les Pouvoirs Publics se devaient de venir en aide à la famille. Aussi, au lieu des majorations de secours de chômage, la loi du 11 Octobre 1940 vint donner le droit aux allocations familiales aux chômeurs chargés de famille, ces allocations devant être servies par les Offices Régionaux du Travail.

Cependant, les chômeurs ne peuvent prétendre à l'allocation de salaire unique mais à l'allocation de la mère au foyer.

E) Anciens salariés titulaires de la retraite dite des Vieux Travailleurs

Leur droit aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer

Les bénéficiaires de la retraite des Vieux Travailleurs instituée par la loi du 14 Mars 1941 (51) doivent avoir 65 ans ou plus, exception faite des inaptes au travail ou invalides qui peuvent obtenir cette retraite à partir de 60 ans.

Il sera donc assez rare que l'ancien salarié ait encore charge d'enfants. Cependant le cas peut se présenter, car il peut avoir des petits-enfants orphelins à sa charge. Aussi la loi du 14 Mars 1941 (article 3, paragraphe 5), prévoit-elle que les allocations familiales et l'allocation de la mère au foyer pourront être versées au vieux travailleur en tant que majoration de sa retraite. C'est, avec le cas de chômage, le seul cas où l'allocation de la mère au foyer puisse encore trouver application.

F) Veuves des allocataires

Leur droit aux allocations familiales et à l'allocation de salaire unique

Jusqu'à la loi du 9 Septembre 1942, exception faite du cas de mort provoquée par un accident du travail, la femme de l'allocataire décédé n'avait pas droit légalement aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique, si elle n'y avait elle-même par son travail aucun droit propre.

Le budget familial déjà bien éprouvé par la disparition du gagne-pain se trouvait donc par surcroît amputé des allocations.

Cependant, quelques Caisses de Compensation maintenaient, à titre bénévole, les allocations en cas de décès de leurs allocataires.

Ces initiatives généreuses furent généralisées par la loi du 9 Septembre 1942 qui prescrit que les prestations versées au mari au moment du décès seront maintenues à sa veuve, lorsque celle-ci n'a

---

(51) J. O. du 15 Mars 1941.

pas par elle-même aucun droit propre à des allocations similaires, et ceci à compter du 1er Septembre 1942. Dans le cas où le décès du salarié serait survenu antérieurement au 1er Septembre 1942, le service des allocations doit reprendre à partir de cette dernière date.

Mais alors que les Caisses de Compensation continuaient le service des allocations aussi bien lorsque c'était la mère qui était décédée, les mesures édictées par la loi ne profitent qu'aux enfants qui ont encore leur mère.

Il en résulte que les orphelins de mère ou les enfants dont le père et la mère seront décédés, exception faite des cas de mort causée par un accident de travail, seront privés de toute aide. Il y a là une grande lacune de la loi. Heureusement que l'on peut compter sur l'admirable sens social des Caisses de Compensation pour y remédier.

A qui incombera la charge des allocations versées aux veuves des allocataires ?

Le décret du 2 Novembre 1943, relatif à l'application de la loi du 9 Septembre 1942, prévoit que 1°) les Caisses de Compensation, les Services Particuliers d'allocations familiales et sans exception tous les organismes privés ou publics, qui assurent le paîment des allocations familiales, sont tenus, quelle que soit la date du décès du conjoint, de continuer le service desdites allocations et éventuellement de l'allocation de salaire unique aux veuves dont le mari bénéficiait de ces prestations, soit du fait de son activité professionnelle, soit en application des dispositions de l'article 8 (2°) de la loi du 15 Février 1941, soit comme accessoire de la pension de retraite ou d'invalidité dont il était titulaire (52).

2°) La veuve du chômeur qui, lors de son décès, était bénéficiaire des avantages prévus par la loi du 11 Octobre 1940 percevra les allocations par l'intermédiaire de la Caisse d'Allocations Familiales désignée à cet effet dans chaque département par le Secrétaire d'Etat au Travail. La charge de ces allocations incombe à l'organisme public ou privé qui a assuré le versement de ces prestations au travailleur sans emploi, au titre de la dernière activité qu'il a exercée immédiatement avant sa mise en chômage, et quel qu'ait été le temps passé par celui-ci dans ce dernier emploi. Le montant en sera, sur justifications

(52) Article 1 du décret du 2 Novembre 1943.

annuelles, remboursé par cet organisme à la Caisse d'Allocations Familiales qui en aura assuré le paîment (53).

3°) La veuve de l'allocataire assuré social décédé soit pendant une période de maladie, soit titulaire d'une pension d'invalidité, reçoit les allocations familiales et éventuellement l'allocation de salaire unique de l'organisme public ou privé qui assurait à son conjoint le service de ces prestations immédiatement avant son décès.

Les prestations familiales dues aux veuves des assurés sociaux titulaires d'une pension d'invalidité, décédés avant le 1er Juillet 1943 seront, à compter de cette date, servies par les organismes publics ou privés dont relevait le conjoint avant la première constatation médicale de la maladie qui est à l'origine de son invalidité. » (54).

4°) Quant à la veuve du travailleur non assuré social qui, pour cause de maladie ou d'invalidité, avait cessé, depuis moins d'un an à la date de son décès, une activité professionnelle susceptible de la rendre bénéficiaire des allocations familiales et éventuellement de l'allocation de salaire unique, elle doit percevoir ces prestations « du dernier organisme public ou privé qui en a assuré le versement à son conjoint lors de la dernière activité professionnelle de ce dernier. » (55).

5°) Les allocations familiales et éventuellement l'allocation de salaire unique seront versées à la veuve du vieux travailleur, par « l'organisme d'assurances sociales » dont relevait l'ayant-droit au moment de son décès (56).

G) Veuves dont le conjoint ne bénéficiait pas lors de son décès des allocations (57)

Le décret du 2 Novembre 1943 leur étend le bénéfice de la loi du 9 Septembre 1942, à condition que preuve soit faite « que leur mari aurait été bénéficiaire des allocations, si la législation qui ouvre le droit auxdites allocations avait été en vigueur lors de son décès, ou que cette législation étant en vigueur au jour de son décès, il les aurait également perçues si un organisme de compensation, propre à sa

---

(53) Art. 2 du décret du 2 Novembre 1943.
(54) Art. 4 » » »
(55) Art. 5 » » »
(56) Article 6 du décret du 2 Novembre 1943, rectifié au J. O. du 23 Novembre 1943.
(57) Article 7 du décret du 2 Novembre 1943.

profession, avait été constitué antérieurement à son décès ou encore si, conformément aux dispositions légales, son employeur ou lui-même avait été régulièrement affilié à une Caisse de Compensation. »

Pour se prévaloir des dispositions de la loi du 9 Septembre 1942 ces veuves doivent « rapporter une décision reconnaissant leur droit. Cette décision est prise par le Délégué Régional à la Famille sur avis de l'Inspecteur du Travail ou du Contrôleur des Lois Sociales en Agriculture. Dans les 15 jours de sa notification par lettre recommandée, appel peut être interjeté devant le Commissaire Général à la Famille qui statuera dans les 6 mois. »

Dans cette hypothèse les allocations sont servies, comme à la veuve du travailleur sans emploi, par la Caisse d'Allocations Familiales désignée dans chaque département par le Ministre Secrétaire d'Etat au Travail, et « l'organisme public ou privé qui aurait été appelé à servir les allocations familiales au conjoint décédé, eu égard à la profession et à la résidence de ce dernier, rembourse annuellement à la caisse les prestations payées par celle-ci. » (58).

On voit combien l'application de la loi du 9 Septembre 1942, étendant le bénéfice des allocations familiales et de l'allocation de salaire unique aux veuves chargées de famille, présente de problèmes complexes pour les Caisses de Compensation.

---

(58) Art. 7, alinéa 3 du décret du 2 Novembre 1943.

SECTION II

DU COTÉ DES ASSUJETTIS

AFFILIATION de L'EMPLOYEUR à une CAISSE de COMPENSATION

§ 1

Les Assujettis

Pour prétendre aux allocations familiales, à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique, le salarié doit dépendre d'un patron assujetti à l'obligation à ces prestations. Qui est assujetti à cette obligation ?

C'est le fait d'employer d'une façon habituelle des salariés quel que soit leur nombre, quel que soit leur âge, leur sexe ou leur nationalité qui détermine l'assujettissement de l'industriel ou du commerçant à l'obligation aux allocations familiales, à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique.

L'artisan n'employant qu'un salarié est, comme le chef d'une grande entreprise, soumis à l'obligation légale. Mais la loi du 11 Mars 1932 précise que n'est assujetti que l'employeur qui occupe « habituellement » des ouvriers ou des employés. Elle exclut donc par là celui qui n'occupe qu'occasionnellement un salarié (59). Par exemple, l'artisan qui embauche pour une commande pressée un compagnon n'est pas assujetti à l'obligation légale. Cette exclusion se justifie par des nécessités pratiques. Il serait, en effet, matériellement impossible, dans le cas d'emploi occasionnel d'un salarié, de trouver les bases nécessaires au calcul de la cotisation due par l'employeur à la Caisse de Compensation et de l'allocation due au salarié.

Lorsqu'un chef d'entreprise industrielle ou commerciale passe un contrat pour l'exécution d'un certain travail ou la fourniture de certains

---

(59) « S'il est logique d'obliger l'employeur qui occupe habituellement des salariés de s'affilier à une Caisse de Compensation pour servir des allocations familiales à son personnel, il est impossible d'imposer cette obligation à celui qui n'occupe qu'occasionnellement un salarié ». J. O. 1930. Rapport de M. Lerolle à la Chambre des Députés. Doc. Parl. Dep. p. 1396, col. 3.

services avec un autre entrepreneur, lequel des deux entrepreneurs est assujetti, l'entrepreneur principal ou le sous-entrepreneur ?

L'article 30 c. du livre 1er du Code du Travail (60), précise qu'en cas d'insolvabilité du sous-entrepreneur, l'entrepreneur principal est responsable du versement des allocations familiales (et des allocations de la mère au foyer ou de salaire unique) dans les cas suivants :

a) Si le contrat de sous-entreprise porte essentiellement sur la main-d'œuvre des travaux à accomplir ;

b) Si le sous-entrepreneur n'est pas inscrit au Registre du Commerce ou au Registre des Métiers, ni propriétaire d'un fonds de commerce ;

c) S'il s'agit de travaux exécutés dans les ateliers, magasins ou chantiers de l'entrepreneur principal.

Si les travaux sont exécutés dans des établissements autres que ceux du chef d'entreprise, ou s'il s'agit de travaux exécutés par des salariés travaillant à domicile, c'est le chef d'entreprise qui se trouve désigné sur l'affiche ou sur le bulletin à souche, prévus respectivement aux articles 30 d et 33 c du Code du Travail, qui est responsable du paîment des allocations familiales (et des allocations de la mère au foyer ou de salaire unique).

L'article 30 c. précise en outre que, dans les cas susvisés, la Caisse de Compensation et le salarié lésé bénéficient d'une action directe (61) contre le chef d'entreprise pour qui le travail a été effectué, en cas d'insolvabilité du sous-entrepreneur.

Il résulte donc de ce texte que c'est toujours le sous-entrepreneur qui est assujetti, sauf recours du salarié ou de la Caisse de Compensation, en cas d'insolvabilité, contre l'entrepreneur principal dans certains cas prévus.

Toutefois, les Caisses de Compensation sont autorisées à faire preuve que le contrat de sous-entreprise ne constitue qu'une apparence, et que l'entrepreneur principal reste le véritable employeur.

L'employeur, tel que nous l'avons défini, est tenu non de verser des allocations à son personnel mais de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée.

---

(60) D.-L. du 8 Août 1935, complétant le chapitre IV du titre II du Livre I du Code du Travail, modifié par la loi du 1er Octobre 1942. J. O. du 9 Janvier 1943, p. 74.

(61) Action créée par la loi du 1er Octobre 1942, art. 1er, alinéa 4.

§ II

Obligation pour l'employeur de s'affilier à une Caisse de Compensation

Rendre obligatoire le service des allocations familiales aux salariés, sans obliger l'employeur à s'affilier à une Caisse de Compensation, eût abouti à une sélection de l'embauchage en faveur des célibataires. L'institution des allocations familiales obligatoires se serait alors tournée contre l'intérêt de ceux-là mêmes qu'on se proposait d'aider, c'est-à-dire les chargés de famille.

C'est pourquoi, la loi du 11 Mars 1932 a prescrit pour l'employeur, occupant habituellement des salariés, l'obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée.

Du fait de son affiliation à une Caisse, l'employeur sera solidaire de tous les autres adhérents, et ainsi l'embauche de célibataires ou de pères de famille lui sera indifférente, puisque de toute façon il participera, dans la même mesure, aux charges des allocations familiales, des allocations de la mère au foyer ou de salaire unique.

D'autre part, l'obligation pour tous les employeurs de s'affilier à une Caisse de Compensation a un autre intérêt : elle permet au principe de la compensation fondée sur la loi des grands nombres de jouer avec le maximum d'intensité, c'est-à-dire de réaliser une stabilisation à peu près parfaite des charges, stabilisation permettant l'inscription aux frais généraux de chaque entreprise d'une quotité à peu près invariable.

Une seule exception au principe de l'affiliation à une Caisse de Compensation a été prévue pour certaines entreprises ayant institué, préalablement à la loi du 11 Mars 1932, des Services d'Allocations pour leur compte personnel. Mais ces Services, soumis à l'agrément du Ministre du Travail comme les Caisses de Compensation, ne devaient être agréés que dans des cas exceptionnels et pour des graves motifs car, comme le disait M. Duval-Arnould (62), « il est souhaitable que les grandes entreprises occupant un personnel nombreux ne s'isolent pas de l'effort collectif demandé à l'Industrie française. Elles sont, en effet et précisément par le jeu de la loi des grands nombres, un élément important dans le mécanisme de la compensation. »

---

(62) Rapport au Sénat. J. O. 1931, annexe n° 4692.

Donc, réserve faite de cette exception, l'employeur est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée pour sa circonscription.

L'adhésion à une Caisse de Compensation implique pour l'employeur l'acceptation pleine et entière des statuts et règlements de la Caisse et l'exécution des engagements résultant de cette adhésion, en particulier : le paîment des cotisations, du droit d'entrée et la participation au fonds de réserve et aux Services Sociaux.

§ III

Contrôle et Sanctions de l'obligation

L'employeur qui ne participe pas à la compensation aggrave la charge de ceux qui remplissent exactement leurs obligations. Aussi, pour que l'institution atteigne son but, il faut qu'un contrôle énergique s'exerce et que des sanctions soient appliquées contre les contrevenants.

La loi du 11 Mars 1932, art. 74 c, prescrit que les employeurs assujettis à l'obligation légale doivent être à même « de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi, de leur affiliation à une Caisse de Compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci et attestant qu'ils sont à jour de leurs cotisations. »

L'article 6 de la loi du 11 Mars 1932 désigne expressément les Inspecteurs du Travail pour les entreprises industrielles et commerciales comme « agents chargés de l'application de la loi ». Mais ceux-ci s'en occupaient peu, et rares étaient les employeurs que l'Inspection du Travail se décidait à poursuivre. Aussi, le D.-L. du 29 Juillet 1939 a donné aux Caisses de Compensation la possibilité de nommer des contrôleurs qui, après avoir reçu l'agrément du Ministre du Travail, sont autorisés à dresser procès-verbal comme les Inspecteurs du Travail. Les infractions, constatées par les contrôleurs, sont relevées dans les procès-verbaux dont un exemplaire est envoyé au Parquet, un deuxième au Préfet, un troisième à l'Inspecteur du Travail et qui fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Les sanctions sont à la fois pénales et civiles.

1°) Sanctions pénales

Si l'employeur ne peut justifier de son affiliation à une Caisse agréée, ou si l'employeur dont le Service d'Allocations Familiales a été agréé par le Ministre du Travail ne peut justifier du fonctionne-

ment régulier de ce Service, il sera passible d'une amende de 1 à 15 francs et en cas de récidive de 16 à 100 francs. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement non affilié.

Si l'employeur, bien que régulièrement affilié à une Caisse agréée, n'est pas à jour de ses cotisations, seule une amende globale de 5 à 15 francs et en cas de récidive celle de 16 à 100 francs peut lui être appliquée. Toutefois, les Caisses restent libres d'insérer dans leurs statuts une disposition en vue de préciser que tout adhérent, qui ne serait pas à jour de ses cotisations, serait considéré comme démissionnaire et cesserait de faire partie de la Caisse, de telle sorte que l'amende lui serait alors appliquée autant de fois qu'il y aurait de personnes dans l'établissement.

Indépendamment de ces peines, la loi du 2 Janvier 1941 prévoit que les employeurs condamnés pour récidive seront frappés de l'interdiction d'exercer une fonction de direction ou de gestion au sein de certaines organisations professionnelles. De plus, en cas d'infractions réitérées manifestant la volonté de ne pas se conformer aux dispositions légales, le Secrétariat d'Etat au Travail pourra prononcer à l'égard des contrevenants les sanctions prévues à l'article 7 de la loi du 16 Août 1940, soit l'interdiction de diriger une entreprise et une amende pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires

En outre, des peines sévères sont prévues par le Code de la Famille, dans son article 19, contre ceux qui « auraient organisé ou tenté d'organiser le refus par les assujettis de se conformer aux prescriptions de la législation des allocations familiales (de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique) et, notamment, de s'affilier à une Caisse agréée et de payer les cotisations dues », et contre ceux qui « auraient incité » les assujettis à ne pas se soumettre à la loi. Dans le premier cas, seront appliqués : un emprisonnement de 3 mois à 2 ans, des amendes de 1.000 à 10.000 francs, dans le deuxième cas un emprisonnement de 1 mois à 6 mois et une amende de 10 à 1000 francs sont prévus.

2°) Sanctions civiles

a) ENVERS LE SALARIÉ LÉSÉ.

L'employeur lui doit réparation du dommage causé par sa contravention à la loi. L'alinéa 4 de l'article 101 b du Code du Travail pré-

voit que les dommages et intérêts dus ne pourront être inférieurs au montant des allocations dont les employés ou ouvriers ont été frustrés, et ils pourront leur être supérieurs.

b) ENVERS LA CAISSE DE COMPENSATION

Par le fait de sa non affiliation, l'employeur porte atteinte à l'autorité de la Caisse agréée. Encourageant les nouvelles dissidences, cette non affiliation cause à la Caisse un préjudice moral certain.

D'autre part, elle lui porte un préjudice matériel, préjudice qui se traduit par la non participation aux frais de gestion et d'organisation de la Caisse agréée et par la perte subie par celle-ci, s'il existe une différence entre le montant des cotisations qu'aurait dû verser l'intéressé depuis la date de son assujettissement et les allocations payées depuis cette date à son personnel. La non affiliation de l'employeur est susceptible d'entraver le bon fonctionnement de la Caisse qui est lié à l'adhésion du plus grand nombre d'assujettis.

Aussi, la Cour de Cassation, après avoir par plusieurs arrêts déclaré irrecevable (63) la constitution de partie civile d'une Caisse de Compensation, est revenue sur son interprétation et reconnaît que l'employeur doit réparation du préjudice matériel et moral causé par son abstention, lorsque la caisse est la seule agréée pour la profession et circonscription de l'entreprise pas en règle avec la loi (64).

Dans le cas où l'employeur, bien qu'affilié à une Caisse de Compensation, ne serait pas à jour de ses cotisations, il peut être condamné à payer à la Caisse de Compensation outre ses cotisations, des dommages et intérêts pour retard dans le paîment de celles-ci (65). Ces dommages et intérêts sont en général prévus par les statuts de la Caisse.

D'autre part, en cas de fausses déclarations faites à la Caisse par l'employeur (déclaration devant servir à l'établissement de la quote-part à payer par celui-ci), la Caisse pourra lui intenter une action en dommages et intérêts, en réparation du préjudice moral et matériel

---

(63) Voir arrêts de Cour de Cassation du 28 Juillet 1938, du 24 Mars 1939 et du 27 Janvier 1939. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III, e. 53, tome IV, a. 10 et c. 8.

(64) Voir arrêts de Cour de Cassation du 15 Février 1940 et du 13 Mai 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, e. 35 et e 46.

(65) Voir en ce sens, Tribunal Civil de Lille, 23 Octobre 1935. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III, e. 11.

qui lui a été causé par son allégation mensongère (66). Il y a ici préjudice moral parce que la fraude de l'employeur porte atteinte à l'autorité de la Caisse, et préjudice matériel en raison de la différence entre les cotisations payées en fait et les cotisations légalement dues.

Devant quels tribunaux l'employeur contrevenant à la loi pourra-t-il être poursuivi ?

a) En ce qui concerne les poursuites pénales les Tribunaux de Simple Police seront compétents si l'amende prévue est inférieure ou égale à 15 francs, les Tribunaux Correctionnels le seront si l'amende prévue est supérieure à ce chiffre.

b) Quels tribunaux seront compétents quant aux poursuites civiles de la Caisse de Compensation et du salarié contre l'employeur ?

Il sera toujours possible à la Caisse et au salarié de se porter partie civile devant les tribunaux saisis de la poursuite pénale.

Mais au cas où il y aurait poursuite civile sans poursuite correctionnelle ou de simple police, quels tribunaux seraient alors compétents ?

1°) CAS D'UNE ACTION CIVILE DU SALARIÉ CONTRE L'EMPLOYEUR.

Les allocations sont une conséquence du contrat de travail qui lie le salarié à son employeur. Aussi les Conseils de Prud'hommes, juridiction d'exception instituée précisément pour terminer par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail, seront qualifiés pour connaître de l'action du salarié contre son employeur en contravention avec la loi sur les allocations familiales (les allocations de la mère au foyer ou de salaire unique) (67).

2°) CAS D'UNE ACTION CIVILE DE LA CAISSE CONTRE L'EMPLOYEUR.

Le Tribunal Civil est ici en principe compétent. Toutefois, sur la demande de la Caisse, la partie adverse, si elle est commerçante, peut être actionnée soit devant le Tribunal Civil, soit devant le Tribunal de Commerce.

---

(66) Voir Bulletin mensuel des A. F. Décembre 1939, p. 218.

(67) Voir arrêt de la Cour de Cassation du 22 Janvier 1936. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome II, c. 1.

La deuxième Chambre de la Cour d'Appel de Paris, par arrêt du 22 Décembre 1938, a ainsi admis la compétence du Tribunal de Commerce en cas d'action intentée par une Caisse de Compensation, contre un adhérent commerçant, à l'effet de le contraindre au paîment de ses cotisations : « considérant qu'en vertu de l'article 632 du Code du Commerce, sont réputées actes de commerce toutes obligations entre commerçants, qu'il est de jurisprudence constante que cette présomption de commercialité, qui a pour effet d'entraîner la compétence du Tribunal de Commerce, s'applique même aux contrats où comme dans l'espèce l'une des parties est un commerçant, à l'unique condition qu'il y ait souscrit à l'occasion ou dans l'intérêt de son commerce.

Or, considérant que tel est bien encore le cas soumis à la Cour, considérant que, bien que passé avec un organe administratif (68), ce contrat litigieux ne se rattache pas moins par un lien direct au fonctionnement du commerce, puisqu'en fait il intéresse ceux qui y sont employés, et qu'en les libérant dans une large mesure de leurs soucis familiaux, il leur permet, pour le plus grand profit de l'exploitation, de se consacrer plus utilement à leurs obligations professionnelles... » (69).

§ IV

Les Caisses de Compensation (70)

Les Caisses de Compensation, « pivot » de l'institution des allocations familiales, sont de véritables associations des employeurs sous forme de Mutuelle en vue de répartir entre eux, d'une façon équitable, la charge des allocations familiales et des allocations de la mère au foyer ou de salaire unique.

A) Leur organisation

Le législateur du 11 Mars 1932 a respecté dans ses grandes lignes l'organisation des Caisses déjà créées et leur a conservé leur caractère privé.

Pouvait-il, en effet, être question de détruire une œuvre que les employeurs avaient fondée au prix de grands efforts et des plus

---

(68) La Caisse de Compensation.

(69) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, t. IV, f. 1.

Dans le même sens, arrêt de la Cour d'Appel de Riom du 18 Mars 1938, tome III, f. 6 ; jugement du Tribunal de Commerce de Clermont-Ferrand, du 26 Mars 1937, tome II, f. 16.

(70) Voir étude approfondie de la question, dans Bonvoisin et Maignan. *Allocations Familiales et Caisses de Compensation,* p. 54 et suivantes.

louables services ? C'eût été une faute. D'abord car les dirigeants des Caisses de Compensation avaient pendant plusieurs années accumulé une expérience précieuse qu'il eût été imprudent de ne pas utiliser. C'eût été aussi supprimer du même coup un certain nombre d'avantages secondaires que la générosité des employeurs octroyait en supplément aux allocations familiales. Enfin, il n'y a pas de meilleure solution que de confier la gestion d'une œuvre à ceux qui en supportent les charges.

Cependant, dans le but de donner des garanties, tant aux employeurs qu'aux employés, le législateur a soumis la création des Caisses de Compensation à certaines conditions.

Elles devront être agréées par le Ministre du Travail et pour cela elles doivent : (71)

1°) Posséder la personnalité civile ou participer de la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée.

Il suffit de créer la Caisse sous forme d'Association déclarée (loi du 1er Juillet 1901).

2°) Il faut des cotisants assez nombreux pour que la loi des grands nombres puisse jouer.

3°) Elles doivent être régies par des statuts qui doivent répondre à certaines conditions fixées par l'article 3 du Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933.

4°) Elles doivent posséder un fonds de réserve ou de roulement dont le montant est fixé par le Ministre du Travail pour chaque institution, eu égard aux garanties présentées par elle.

Les Caisses de Compensation sont soit professionnelles ouvertes à une profession ou à plusieurs professions se rattachant à la même branche d'activité, soit interprofessionnelles ouvertes à toutes les professions d'une même région.

Afin que la compensation joue avec le maximum d'intensité, il faut que la base de répartition soit aussi large que possible, aussi, l'administration préconise sans équivoque les Caisses interprofessionnelles et régionales, les Caisses professionnelles ne convenant « qu'aux régions dans lesquelles le nombre des travailleurs ressortissant à ces professions est suffisant pour que puisse jouer la loi des grands nombres (72).

---

(71) Voir Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933. J. O. du 15 Mars 1933.

(72) Circulaire du 25 Juin 1932, voir LAPORTE. Thèse précitée, p. 119.

B) Rôle technique des Caisses de Compensation

Le rôle technique de la « compensation » est de « balancer les créances et les dettes nées entre les adhérents du fait des différences qui se manifestent dans la situation de famille de leur personnel » (73).

A cette fin, la Caisse de Compensation établit le montant total des prestations à verser au titre des allocations, puis elle répartit cette masse de dépenses entre les établissements affiliés, proportionnellement à leur importance, importance évaluée suivant différentes bases selon le statut des Caisses. La base de répartition se fait soit :

1°) Sur les effectifs des entreprises. La charge des allocations est alors proportionnée au nombre d'ouvriers et d'employés de chaque entreprise.

2°) Sur le nombre de journées de travail effectuées dans l'établissement adhérent à la Caisse pendant la période de compensation.

3°) Soit sur le montant total des salaires versés pendant la période de compensation.

Cette dernière base, adoptée par un grand nombre de Caisses, est la plus en faveur auprès des adhérents. Ceux-ci font valoir que, dans les établissements employant uniquement ou tout au moins en grande partie de la main-d'œuvre juvénile ou féminine, les dépenses en allocations ne sont pas bien importantes. En répartissant les cotisations patronales sur la base des effectifs ou du nombre de journées de travail, ces entreprises sont défavorisées et sont grevées au bénéfice des autres industries ; tandis qu'en adoptant la base salaires, les salaires payés aux femmes et aux jeunes gens étant sensiblement moins élevés que les autres, il s'ensuit que les cotisations, en pourcentage du chiffre des salaires, pour un même effectif seront moindres et ainsi l'inconvénient des deux autres bases est atténué.

Il n'est qu'atténué, car les établissements possédant un personnel très important composé en majeure partie de femmes et de jeunes gens feront fatalement les frais de la compensation, au bénéfice d'entreprise utilisant la main-d'œuvre masculine adulte. C'est la conséquence même du principe de la mutualité. Un des buts de la « compensation » n'est-il pas d'ailleurs de rendre indifférente l'embauche du père de famille et du célibataire, afin que les services de celui-ci ne soient pas préférés à ceux du premier ?

---

(73) Richemond, Revue d'Economie Politique 1920, p. 593.

Cependant des correctifs ont été adoptés. Les Caisses évaluant le chiffre des cotisations sur la base effectifs et journées de travail réduisent le taux des cotisations pour certaines catégories de main-d'œuvre. Celles qui ont adopté la base salaires ont recours à des coefficients différentiels à deux pourcentages : un pour le personnel masculin et l'autre moindre pour le personnel féminin.

D'autre part, certaines Caisses sont « entrées dans la voie de ce qu'on pourrait appeler le sectionnement des risques. Elles ont classé par catégories les fabrications, établissements entre lesquels il existe, au point de vue du genre des travaux et de salaires correspondants, des affinités qui réduisent au minimum si elles ne suppriment pas totalement les inconvénients préexposés » (74).

Donc, c'est du rapprochement de la masse des dépenses en allocations auxquelles la Caisse a à faire face de celle composée soit des journées de travail, soit des effectifs, soit du chiffre total des salaires des établissements affiliés, qu'on déduit la charge moyenne à assumer par chaque employeur, charge fixée à tant par journée de travail, à tant par salarié ou à un certain pourcentage des salaires, selon la base de répartition adoptée.

Les cotisations patronales sont fixes ou variables. Lorsqu'elles sont fixes elles sont établies de façon que les prévisions soient toujours un peu dépassées et l'excédent est, au bout d'un certain temps, soit ristourné, soit affecté à des réserves.

Lorsque les cotisations sont variables, elles sont calculées en général d'après les résultats du trimestre précédent.

Les partisans du système de cotisations fixes font valoir que celles-ci ont l'avantage de permettre à l'employeur de prévoir, assez longtemps à l'avance, le montant des cotisations qu'il aura à verser, et donc de calculer avec certitude ses prix de revient.

Les partisans des cotisations variables disent, eux, que celles-ci permettent un règlement de compte définitif chaque trimestre entre les employeurs et la Caisse de Compensation, et que ce système ne risque pas de laisser la Caisse en déficit ou de lui constituer des réserves exagérées (75).

Ce dernier système est adopté par les Caisses qui laissent à leurs adhérents la charge de verser directement les allocations à leur per-

---

(74) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 69.
(75) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 74.

sonnel. Le montant des cotisations est alors fixé pour un trimestre déterminé d'après les résultats de ce trimestre au cours des premiers jours du trimestre précédent. Le règlement de compte entre la Caisse et ses adhérents ne porte, dans ce cas, que sur la différence en plus ou moins entre le montant des cotisations et le montant des allocations payées.

Les taux des cotisations patronales présentent des différences selon les Caisses de Compensation, différences qui s'expliquent :

1°) Par le fait que les barêmes d'allocations imposés par le Ministre du Travail varient selon les départements, diversité qui se justifie par les écarts importants qui se manifestent dans le coût de la vie d'un département à l'autre.

2° Parce que les salaires sont différents d'une région à l'autre. Il en résulte que les caisses qui calculent les cotisations patronales en pourcentage des salaires connaissent un taux de cotisations d'autant plus élevé que le niveau des salaires est bas. Les adhérents qui subissent un taux de compensation plus élevé que leurs concurrents doivent donc se demander, s'ils ne bénéficient pas de salaires plus bas, et si l'élévation apparente de leur cotisation ne correspond pas en réalité à une charge plus faible.

3°) Parce que là où la natalité est la plus forte, il y a proportionnellement plus d'allocations à servir. Il s'ensuit que le taux des cotisations patronales est, dans ces régions, plus élevé par rapport aux régions moins prolifiques.

Si dans une même région une Caisse est trop chargée par rapport aux autres Caisses en raison de l'importance des charges de famille des salariés, un correctif radical existe : c'est celui qui consiste à incorporer cette Caisse à la Caisse interprofessionnelle.

De région à région, c'est le système de la « réassurance » ou « surcompensation » qui peut équilibrer le taux des cotisations. La surcompensation est la prise en commun par plusieurs organismes, de leurs charges respectives : c'est la compensation au second degré.

Ce principe a été posé pour l'ensemble des Caisses par le décret-loi du 12 Novembre 1938 qui, dans son article 9, prescrit l'institution d'un Fonds National de Compensation alimenté par des cotisations versées par l'ensemble des Caisses de Compensation, géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, et ayant pour but de venir en aide aux Caisses anormalement grevées du fait de l'importance des charges de famille de leurs allocataires.

Mais ce principe de la surcompensation s'est heurté à l'hostilité de nombreuses Caisses de Compensation et à celle du Comité Central des Allocations Familiales. Voici brièvement les arguments justifiant cette attitude : les employeurs qui se plaindraient de ce qu'une natalité abondante élève leurs charges doivent, disent-ils, se souvenir qu'en contre-partie cette natalité favorise l'alimentation du réservoir de main-d'œuvre et que les pères de famille constituent un personnel plus stable que les célibataires ; d'autre part, « vouloir égaliser les charges, c'est supprimer la concurrence tout court » (76) ; en outre, en confiant la gestion de cette Super-Caisse à un organisme administratif, les Caisses de Compensation perdent leur liberté d'action, liberté qui leur permet d'étendre, au delà des prestations légales, leur bel effort social.

En raison de ces difficultés, l'article 9 du décret-loi du 12 Novembre 1938 est resté lettre morte.

---

(76) Voir Travaux de la Commission de l'art 9 créée par le Comité Central. Voir le Rapport de M. Rey, au XIXe Congrès des AllocationsFamiliales, p. 34 et s. du compte rendu.

CHAPITRE II

Conditions particulières aux Allocations Familiales A l'Allocation de la Mère au Foyer Et à l'Allocation de Salaire unique

SECTION I

CONDITIONS PARTICULIÈRES AUX ALLOCATIONS FAMILIALES

Les allocations familiales doivent non seulement donner au salarié les moyens d'entretenir sa famille, mais elles doivent aussi tendre à ce que le niveau de vie du salarié ne soit pas affecté par la venue d'enfants. C'est pourquoi, quelle que soit sa rémunération, le salarié qui a charge d'enfants peut prétendre aux allocations familiales.

Les allocations familiales sont-elles attribuées dès le premier enfant à charge ? Quelles sont les conditions devant être réalisées par les enfants ? Autant de questions résolues par la loi. Il faut cependant noter que le législateur établit un régime de liberté dans l'obligation, et que les Caisses de Compensation ont toute latitude d'élargir le champ d'application des allocations familiales dans des cas jugés par elles intéressants.

§ 1

Nécessité d'un certain nombre d'enfants à charge

Le législateur du 11 Mars 1932 prescrivait que « les allocations sont dues pour tout enfant ». Dès le premier enfant à charge, le salarié pouvait donc prétendre aux allocations familiales.

Mais, conscient du péril que faisait courir à la France, la dénatalité (1), le législateur du 12 Novembre 1938, dans une idée de pénalisation contre le ménage à « enfant unique », décidait que « le service des allocations familiales cessera d'être dû pour l'enfant unique qui atteindra l'âge de cinq ans » (2), disposition toutefois « non applicable pendant deux ans aux enfants uniques ayant au jour du présent décret dépassé l'âge de 3 ans ». Exception était faite pour les veuves, les divorcées et les filles-mères.

Le décret-loi du 29 Juillet 1939 prit une mesure plus catégorique en supprimant totalement l'allocation au premier enfant à charge. Mais ce n'est plus ici l'enfant unique qui est spécialement visé, mais aussi bien les familles où il n'y aurait plus qu'un seul enfant à charge par suite du décès ou du dépassement de l'âge limite des aînés. Toutefois, afin que les transitions soient moins brutales, les situations acquises par les familles comptant au moins deux enfants nés avant le 1er avril 1940, date d'application dudit décret-loi, et dont l'un au moins est à charge, seront maintenues (3).

Quelle est la raison de la suppression de l'allocation au premier enfant à charge ?

Il faut chercher la raison profonde de cette suppression dans les difficultés de financement des allocations. Sur le nombre des familles allocataires des allocations familiales on avait constaté que 50 % du total de ces familles n'avaient qu'un enfant. La charge était lourde pour les Caisses de Compensation et les moyens financiers étant limités, l'aide apportée à chacune des familles ne pouvait être ni importante, ni efficace quant au rendement social.

Comme le faisait remarquer Me A. Durand dans son rapport au Congrès des Allocations Familiales de 1938, « ... quand la charge familiale n'est que d'un enfant, l'aide apportée au père de famille n'est socialement utile que dans la mesure où elle ne fait pas obstacle à la dispensation de l'aide aux familles nombreuses, correspondant à l'importance des besoins devenus impérieux ».

Aussi, afin de ne pas aggraver les charges de l'Economie françai-

---

(1) Il faut ajouter que la réforme est aussi motivée par un souci d'équilibre financier, en vue de compenser les nouvelles charges entraînées par la création de la prime de la mère au foyer.

(2) Article 6 du D.-L. du 12 Novembre 1938.

(3) Article 17 du D.-L. du 29 Juillet 1939, modifié par l'art. 2 de la loi du 18 Novembre 1940 et par l'art. 5 de la loi du 15 Février 1941.

se, et d'éviter ainsi de précipiter une hausse des prix dont les familles nombreuses seraient les premières victimes, il était plus judicieux de supprimer l'allocation familiale au premier enfant à charge, et de reporter les fonds libérés sur ceux dont les besoins sont les plus impérieux, c'est-à-dire les familles nombreuses et ceux dont le budget familial n'est alimenté que par un salaire

Cependant, une politique familiale, dont le but est de « faire naître », se devait de prendre en considération le bouleversement qu'entraîne une première naissance dans le budget d'un jeune ménage; car n'est-ce pas ce milieu plein d'espérance, qu'est la famille d'un enfant, qu'il convient d'encourager, d'aider afin de créer un climat propice à la venue d'un second enfant ? On est sûr, en effet, qu'un jeune ménage ayant un enfant « 1°) n'a pas refusé d'avoir un enfant par opposition aux célibataires et aux « ménages de célibataires » ; 2°) peut avoir des enfants par opposition aux célibataires et aux ménages volontairement stériles ; 3°) n'a pas encore une famille normale ou même nombreuse par opposition aux familles de trois enfants ou plus. » (4).

Aussi, en guise d'encouragement à la natalité française, le Code de la Famille (5) a créé pour les ménages ayant un enfant dans les deux premières années de leur mariage une prime d'un minimum de 2000 francs. Mais cette prime, qui ne présente aucun des caractères des allocations familiales, est moins avantageuse que l'allocation au premier enfant.

Il faut donc avoir au moins deux enfants à charge pour prétendre au droit aux allocations familiales. Que faut-il entendre par deux enfants à charge ?

§ II

Définition de deux enfants à charge

A) Nécessité d'un Lien de Droit ou de Fait avec le salarié

La loi du 11 Mars 1932 exigeait, quant à l'ouverture du droit aux allocations familiales, un lien de droit entre le salarié et les enfants. N'ouvraient droit aux allocations familiales que les enfants ou descendants légitimes, les enfants naturels reconnus, les enfants adoptifs et

---

(4) Bulletin Mensuel des Allocations Familiales, Février 1941. G. JEANNIN *La Prime à la Première Naissance fera-t-elle naître,* p. 25.

(5) Titre I, chapitre I.

les pupilles, c'est-à-dire les enfants mineurs en tutelle. Le champ d'application des allocations familiales était donc légalement limité. Ceux qui avaient des charges de fait, comme par exemple le frère aîné chargé de l'entretien de ses frères et sœurs orphelins, ou la personne ayant généreusement recueilli un enfant, en étaient exclus.

Cette limitation était incompatible avec le fondement même des allocations familiales, qui est de satisfaire à la justice sociale, justice qui exige que le salarié puisse subvenir aux besoins de ceux dont il a la charge.

Et « même à des esprits uniquement préoccupés du problème de la natalité, on peut faire remarquer que si la famille ne peut plus se développer numériquement, il faut néanmoins assurer aux vivants le moyen de mener une vie convenable, afin de pouvoir à leur tour fonder un foyer » (6).

D'ailleurs, les Caisses de Compensation interprétant la loi avec l'esprit de libéralisme et de générosité qui les caractérise, accordaient bénévolement les allocations familiales dans bien des cas non prévus par la loi et qu'elles jugeaient intéressants.

Le décret-loi du 29 Juillet 1939 a consacré ces initiatives, en remplaçant en quelque sorte l'exigence des liens de droit devant unir les enfants au salarié par celle beaucoup plus large de charge réelle.

Désormais, les enfants, qui sont à la charge effective du salarié, ouvriront le droit aux allocations familiales.

Le décret-loi prescrit des cas où les enfants sont présumés à la charge du salarié, et d'autres où la présomption est en sens contraire, et où des justifications sont nécessaires pour établir cette charge (7).

1°) Cas de présomption de charge

a) Les enfants issus du mariage ou ceux que les époux ou l'un d'eux pourraient avoir d'une précédente union ainsi que les petits-enfants doivent en principe être considérés comme étant à charge, même s'ils sont pourvus de ressources propres.

Cependant il est des exceptions à ce principe.

1°) En cas de divorce ou de séparation des époux, les enfants n'ouvriront droit aux allocations familiales du chef du salarié, que si certaines conditions sont réalisées.

---

(6) Mazas, *op. cit.*, p. 325.

(7) Voir article 11 du D.-L. du 29 Juillet 1939.

Avant le 1er avril 1941 (8), était considéré comme ayant la charge de l'enfant, et à ce titre pouvait prétendre aux allocations familiales du chef de son travail, celui des parents qui contribuait à son entretien par le versement d'une pension.

Lorsqu'un salarié avait épousé une divorcée avec des enfants et que le père de ces enfants contribuait à leur entretien, les enfants n'étaient pas considérés comme à la charge du salarié mais à celle du premier mari.

Cette méthode d'appréciation de la « charge » des enfants était par trop limitative. Dans le cas susvisé, la part contributive du deuxième mari, dans l'entretien des enfants de la femme divorcée, pouvait être supérieure à la pension alimentaire versée par l'ex-conjoint.

D'autre part, dans le cas où la pension alimentaire n'était pas versée, les enfants ne pouvaient pas être considérés à la charge de leur père. Dans ce cas, le droit aux allocations familiales était transféré temporairement à la mère, ou éventuellement à son nouveau conjoint ; ce qui nécessitait des mesures de contrôle bien difficiles de la part des organismes chargés du paîment des allocations familiales.

Dans un but de simplification et dans l'intérêt des enfants, dans une Instruction du 9 Juin 1941 (9), Instruction en vue de l'application des lois du 15 Février 1941 et du 29 Mars 1941, l'Administration des Finances a adopté des règles nouvelles en ce qui concerne l'attribution des allocations en cas de divorce des époux, d'instance de divorce, de séparation de corps ou de fait.

D'après cette interprétation ministérielle, c'est celui des divorcés qui a la garde des enfants ou d'une partie d'entre eux qui pourra, à ce titre, même s'il reçoit une pension alimentaire, bénéficier des allocations familiales du chef de son propre travail ou éventuellement du chef de son nouveau conjoint, l'organisme dont relève l'ex-conjoint n'intervenant que subsidiairement.

De même, la mère séparée qui travaille et a la garde de ses enfants, même si elle reçoit une pension alimentaire pour ceux-ci, doit recevoir les allocations de la part de l'organisme dont dépend son employeur.

Lorsque la mère et le père ont chacun la garde d'un ou de plusieurs enfants, l'Instruction prévoit que les allocations à servir par la

---

(8) Date d'application de la loi du 29 Mars 1941.
(9) J. O. du 14 Juin 1941.

Caisse dont relève celui des parents qui travaille, ou par les deux Caisses en cas de travail simultané, devront être calculées en faisant masse du nombre total des enfants, et en répartissant l'allocation totale au prorata du nombre d'enfants dont chacun des parents a la garde.

Cependant, dans le cas où après remariage l'un des divorcés a la garde d'enfants de plusieurs lits, l'allocation à lui revenir doit alors être établie, comme si l'ensemble des enfants dont il a la garde constituait une famille distincte, sans tenir compte des enfants du premier lit confiés à l'autre conjoint. Cette mesure conduit à des situations anormales pour ceux à qui elle s'applique : un divorcé, qui a la garde de un de ses six enfants du premier lit, a droit par exemple à Rennes à 290 francs, 1/6e de l'allocation totale due pour six enfants, mais, à partir du jour où un enfant naîtra de sa seconde union, il n'aura plus droit qu'à 145 francs, taux alloué à une famille de deux enfants, bien que le nombre d'enfants soit augmenté.

D'autre part, en dehors de ce dernier cas où le salarié a la garde d'enfants de deux unions, la méthode de calcul adoptée par l'Instruction des Finances aboutit à des situations choquantes au regard des ménages réguliers. En effet, un ménage régulier n'ayant qu'un enfant à charge n'a pas droit à l'allocation familiale, alors qu'un salarié divorcé qui n'a que la garde d'un de ses six enfants peut toucher par exemple à Rennes une allocation familiale de 290 francs.

On voit qu'afin d'éviter une diminution quelconque des prestations assurées aux enfants, on arrive à avantager, en fait, les familles dont l'union est dissoute par le divorce. L'intérêt des enfants n'étant pas uniquement d'ordre matériel mais aussi d'ordre moral, toute mesure, pouvant paraître une faveur pour ceux qui ont rompu volontairement l'union conjugale, devrait être écartée (10).

En prévoyant que « si celui des parents qui a la garde des enfants se remarie, les allocations sont à la charge de l'organisme dont il relève, ou s'il n'exerce aucune activité professionnelle de l'organisme dont relève son nouveau conjoint, et à défaut de l'organisme dont relève l'ex-conjoint », la loi du 15 Octobre 1942 (11) a consacré en principe les solutions adoptées par l'Instruction des Finances du 9 Juin 1941 en ce qui concerne les divorcés.

---

(10) Voir article de PRÉVILLE, *Attribution des Allocations Familiales en cas de divorce*. Actualité Sociale, 1941, p. 202.

(11) J. O. du 17 Octobre 1942.

Toutefois, cette nouvelle loi dispose que, dans le cas où la femme divorcée remariée travaille, les prestations seront servies par l'organisme dont relève la mère pour les enfants issus de sa première union, alors que l'Instruction des Finances prévoyait que, dans ce cas, les prestations seraient toujours attribuées par l'organisme dont dépend le nouveau conjoint.

Cette disposition nouvelle conduit à penser que, dans ce cas, il ne devrait pas être fait masse des enfants issus des deux unions pour le calcul des allocations familiales, puisque les allocations seraient servies par deux organismes différents.

Cependant les Caisses de Compensation ont décidé de s'en tenir comme précédemment à l'Instruction du 9 Juin, en attendant l'interprétation des tribunaux.

En outre, la loi du 15 Octobre 1942 ne vise que le divorce et non le cas de séparation des époux.

Il semble qu'en cas de séparation légale des époux, il y ait lieu d'appliquer des règles identiques à celles prévues pour le cas de divorce.

Mais en cas de séparation de fait la question est plus délicate, car il convient, en effet, d'éviter que les allocations soient attribuées, tantôt par la Caisse du père et tantôt par la Caisse de la mère, au gré des circonstances, ce qui pourrait faciliter dans certains cas un cumul d'allocations familiales (12).

2°) Les enfants du salarié ne pourront pas ouvrir le droit aux allocations familiales du chef du travail de celui-ci, si le salarié n'assure pas en fait leur entretien, les ayant abandonnés à une tierce personne ou à une œuvre, sans contribuer le moindrement à leur charge.

3°) En règle générale, les « petits-enfants » ne pourront être considérés à la charge du salarié, s'ils ne sont pas orphelins de père et de mère.

b) Sont aussi présumés à charge, les enfants adoptés. Ce n'est que dans le cas où l'adopté ne peut obtenir des aliments de l'adoptant que l'obligation alimentaire des parents continue à exister. Dans ce cas seulement, le droit aux allocations familiales sera transféré aux parents de l'adopté.

---

(12) Voir Actualité Sociale, Décembre 1942, p. 316.

2°) Cas où la charge doit être prouvée

a) Ouvriront droit aux allocations familiales : les sœurs, frères, ou nièces ou neveux à la charge d'un frère, d'une sœur, d'un oncle ou d'une tante à condition, précise la loi, que ceux-ci en « assument seuls l'éducation et l'entretien ».

D'après une circulaire du Ministre des Finances en date du 18 Novembre 1940 (13), pour être considérés à charge les enfants doivent:

1°) « être orphelins ou considérés comme tels, c'est-à-dire avoir perdu père et mère ou être abandonnés (enfants dont les parents sont inconnus, disparus, hospitalisés ou internés) » ;

2°) « être sans ressources propres et effectivement à la charge de l'allocataire, ce qui exclut notamment les enfants bénéficiaires de Pensions de la loi du 31 Mars 1919 et de la loi du 14 Avril 1924. » Toutefois, dans l'hypothèse où le montant de la Pension attribuée à ces enfants serait inférieur à celui des allocations familiales, une somme égale à la différence pourrait être allouée.

b) Les allocations familiales ne seront dues pour les enfants naturels reconnus, les pupilles et les enfants recueillis, que si ceux-ci sont à « la charge effective permanente de l'allocataire ». Seront considérés à la charge effective permanente de l'allocataire les enfants naturels que celui-ci aura reconnus et dont il assumera l'entretien.

Quant aux pupilles et aux enfants recueillis, pour être considérés comme à charge, ils devront être, comme les collatéraux, orphelins (14) et sans ressources propres, et « effectivement recueillis », c'est-à-dire que le salarié doit les avoir complètement à sa charge, comme si c'étaient ses propres enfants dépourvus de ressources personnelles.

B) Conditions de Résidence

L'institution des allocations familiales répondant à des préoccupations sociales selon lesquelles le salarié doit par son travail pouvoir

---

(13) J. O. du 19 Novembre 1940.

(14) Ainsi la Cour de Cassation, par arrêt du 8 Février 1943, a décidé qu'un individu, vivant en concubinage avec une femme mariée et non divorcée, ne saurait réclamer à son employeur des allocations familiales pour les quatre enfants nés de ladite femme et vivant avec lui, sous prétexte qu'il aurait la charge de ces enfants ; ces enfants n'étant ni orphelins, ni abandonnés. Voir Juris-Classeurs. Semaine Juridique, 3 Mai 1943, n° 19. 2218.

assurer la subsistance de sa famille, aucune distinction n'est faite entre ouvriers et employés quelle que soit leur nationalité.

Cependant, la résidence des enfants en France est une condition obligatoire à l'ouverture du droit aux allocations familiales. Dans une circulaire du 26 Juin 1932, le Ministre du Travail a exposé les raisons de cette condition :

« On n'a pas jugé possible d'obliger les Caisses à servir l'allocation aux enfants résidant à l'étranger, en raison des difficultés pratiques qu'elles rencontrent pour s'assurer que ces enfants sont bien à la charge du travailleur occupé en France, et même pour certaines nationalités, pour vérifier l'âge des enfants et leur lien de filiation. » (15).

Par résidence en France on entend la résidence sur le territoire métropolitain y compris la Corse.

C) Conditions d'Age devant être réalisées par les enfants

Les allocations familiales sont dues au salarié tant que les enfants sont à charge, c'est-à-dire tant qu'ils sont dans l'impossibilité de subvenir eux-mêmes à leur entretien (16).

1°) Sont considérés à charge les enfants qui n'ont pas encore dépassé l'âge limite de l'obligation scolaire.

Cette limite d'âge qui auparavant était fixée à 13 ans fut portée à 14 ans par la loi du 9 août 1936. Le décret-loi du 29 Juillet 1939 ne changea rien à cette limite. Mais la loi du 15 Février 1941, modifiant l'article 12 dudit décret-loi, admit au bénéfice des allocations familiales les enfants n'ayant pas dépassé de plus d'un an l'âge scolaire, c'est-à-dire qu'à compter du 1er Avril 1941, date d'application de la loi du 15 Février 1941, l'âge limite est fixé à 15 ans. Cette prolongation de la limite d'âge trouve sa justification dans le fait qu'il est exceptionnel que l'enfant puisse gagner sa vie dès la fin de l'accomplissement de l'obligation scolaire.

Jusqu'à la loi du 18 Novembre 1942, article 1er, pour l'obtention du droit aux allocations familiales pour les enfants soumis à l'obligation scolaire, aucune justification n'était requise. La loi du 18 Novembre 1942, article 1er, a complété l'article 12 du décret-loi du 29 Juillet 1939, en prescrivant que « les Caisses et organismes payeurs

---

(15) Voir Manuel Pratique des Allocations Familiales, p. 40.

(16) Voir article 12 du D.-L. du 29 Juillet 1939, modifié par la loi du 15 Février 1941 et la loi du 18 Novembre 1942.

doivent subordonner le versement des allocations pour les enfants d'âge scolaire à la présentation soit d'un certificat de scolarité ou d'un certificat de l'Inspecteur Primaire, attestant que l'enfant est instruit dans sa famille, soit d'un certificat médical, attestant qu'il ne peut fréquenter régulièrement, pour cause de maladie, un établissement d'enseignement. »

Cette nouvelle mesure ne peut être que bien accueillie. Elle est prise dans l'intérêt de l'enfant. Ainsi, les parents se voient obligés d'envoyer leurs enfants à l'école ou sont au moins obligés de les faire instruire, pour pouvoir prétendre aux allocations familiales.

En outre, cette justification requise est, pour les Caisses, un moyen supplémentaire et obligatoire de contrôle de l'existence de l'enfant ouvrant droit aux allocations familiales.

2°) La limite d'âge est prolongée pour les enfants qui sont toujours à la charge effective de leurs parents, et cela par impossibilité justifiée de gagner eux-mêmes leur vie.

a) **Cas des enfants qui poursuivent leurs études**

Afin de permettre aux parents dont les enfants présentent des aptitudes intellectuelles particulières de leur faire poursuivre leurs études, le législateur a prescrit des prolongations du versement des allocations familiales dans le cas de continuation des études.

La loi du 11 Mars 1932 étendait la limite d'âge à 16 ans, le décret-loi du 12 Novembre 1938 la fixa à 17 ans. Mais si 17 ans est un âge suffisant pour la fin d'un apprentissage, il ne l'est pas en cas de poursuite des études. C'est au contraire, dans la majorité des cas, à partir de 17 ans que l'étudiant devient une charge plus lourde pour ses parents. Aussi la loi du 15 Février 1941 (17) porta la limite d'âge à 20 ans.

Que faut-il entendre par continuation d'études ? L'article 17 du Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933, pris en vue de l'application des dispositions de l'article 74 b de la loi du 11 Mars 1932 concernant les justifications à fournir pour les enfants ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire, n'a pas donné de précision sur les conditions devant être réalisées pour qu'il y ait continuation d'études. Cet article indique seulement, qu'en cas de continuation d'études les

(17) Article 2.

parents doivent produire un certificat du chef de l'établissement d'enseignement.

Le Ministre du Travail et les tribunaux ont estimé que, pour qu'il y ait continuation d'études, il faut que l'enfant reçoive dans un établissement un véritable enseignement, qui absorbe toute son activité, et ne lui donne pas la possibilité de cumuler ses études avec un travail rémunéré (18).

En outre, le Juge de Paix de Rennes (19) a jugé, le 17 Octobre 1940, qu'il fallait que cet enseignement soit reçu dans un établissement entrant dans le cadre scolaire et sur lequel l'Inspection Académique exerce son droit de direction ou de surveillance : « attendu que le Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933 nous paraît viser dans son esprit les établissements publics ou privés où l'enfant reçoit un véritable enseignement qui est la suite normale de ses études... » Pour ce motif, il n'a pas admis au bénéfice des allocations familiales un élève de l'Ecole Pigier, école qui n'est pas soumise à cette surveillance académique.

Cependant, le Règlement d'Administration Publique du 14 Avril 1940 (20), concernant le fonctionnement des Caisses des Travailleurs Indépendants, a prévu l'attribution des allocations familiales pour l'enfant qui « suit quotidiennement des cours en vue de l'exercice d'une profession », sans prescrire que l'établissement d'enseignement doive être un établissement relevant de l'Inspection Académique.

Il semble que cette interprétation libérale doive prévaloir en règle générale, sous réserve des contrôles nécessaires pour s'assurer que les cours absorbent toute l'activité de l'enfant, ne lui permettant pas un emploi rémunéré.

D'ailleurs, plus récemment, par décision du 21 Août 1942, le Juge de Paix de Montauban (21) a admis au bénéfice des allocations familiales une élève de l'Ecole Pigier suivant quotidiennement des cours de sténo-dactylographie, correspondance commerciale pendant 4 heures par jour, et n'exerçant aucun emploi rémunéré :

« Attendu que beaucoup d'établissements présentant des garanties d'enseignement ne sont pas sous le contrôle de l'Inspection Aca-

---

(18) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence : tome II, B 4 ; tome IV, B 3 ; tome III b. 1.

(19) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, b. 11.

(20) J. O. du 17 Avril 1940.

(21) Voir Actualité Sociale, Juin 1943, p. 224.

démique, Ecole commerciale, Ecole ménagère, Ecole spéciale des travaux publics, Ecole libre des sciences politiques ;

» Attendu que l'arrêté ministériel du 16 Avril 1942, instituant les brevets professionnels pour les fonctions ayant trait au commerce et au travail de bureau, autorise les élèves ayant suivi pendant 3 ans au moins des cours professionnels et ayant 17 ans accomplis, à se présenter aux examens sans aucune distinction, si ces élèves émanent d'une école publique d'enseignement technique ou d'une école privée.

» Attendu que les conditions auxquelles doivent satisfaire les enfants poursuivant leurs études pour bénéficier des allocations familiales, paraissent être les suivantes :

1°) Suivre effectivement un enseignement oral ce qui exclut le cours par correspondance ;

2°) Suivre les cours quotidiennement pendant un nombre d'heures suffisant ;

3°) Ne pas cumuler ses études avec un emploi salarié ;

4°) Que les cours suivis présentent des garanties suffisantes.

5°) Que les cours soient suivis en vue de l'exercice d'une profession. »

En principe les études par correspondance ne donnent pas droit aux allocations familiales jusqu'à l'âge de 20 ans. Cependant à partir du mois de Septembre 1939 des dérogations ont été prévues compte tenu de l'évacuation des enfants des centres où ils poursuivaient leurs études.

b) Cas de l'enfant placé en apprentissage

Dans ce cas la limite d'âge est prolongée jusqu'à 17 ans. Le législateur a voulu par là permettre aux familles d'assurer à leurs enfants l'enseignement méthodique d'une profession ou d'un métier. La mesure est opportune à l'heure où la pénurie d'une main-d'œuvre qualifiée se fait sentir.

Ce n'est pas le seul cas d'apprentissage non rémunéré qui est à prendre en considération, car il n'y a guère aujourd'hui d'apprentis qui ne reçoivent pas au moins une petite rémunération. L'apprenti ne sera considéré cependant comme à charge de ses parents, que si son gain ne lui permet pas de couvrir les dépenses d'entretien, de nourriture et de logement engagées par lui.

Jusqu'ici les Caisses accordaient le droit à la prolongation du service des allocations familiales, quand l'enfant ne recevait pas plus du 1/3 du salaire moyen départemental.

Mais cette limite, dans des circonstances où l'augmentation du coût de la vie se fait particulièrement sentir dans les familles, ne correspond plus aux dépenses que les enfants entraînent à leurs parents.

Aussi, afin d'éviter que les chefs de famille ne placent leurs enfants dès l'âge de 15 ans en tant que manœuvres ou petits ouvriers où ils seront appelés à recevoir un salaire plus élevé, à la limite du 1/3 du salaire moyen est substitué un plafond plus élevé de l'ordre de la 1/2 du salaire moyen départemental (22).

Pour prétendre à la prolongation du service des allocations familiales, il faut en ce cas produire une « expédition du contrat écrit d'apprentissage ou d'une copie conforme, ainsi que d'un certificat du maître d'apprentissage visé par le maire, indiquant la date d'entrée en vigueur du contrat, attestant la régularité de l'application de ce contrat, mentionnant éventuellement le salaire et les avantages en nature dont bénéficie l'apprenti » (23).

Depuis la loi du 2 Novembre 1943, les enfants placés dans les camps et centres de jeunesse doivent être assimilés aux enfants en apprentissage, quant à la prolongation du service des allocations jusqu'à l'âge de 17 ans (24). Il est prévu que la liste de ces camps et centres de jeunesse sera fixée par décision ministérielle.

c) Cas de l'enfant infirme ou malade

L'article 74 b de la loi du 11 Mars 1932 prescrit la continuation du service des allocations familiales si l'enfant « est, par suite d'infirmité ou de maladie chronique, dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié » (25).

La limite d'âge, fixée à 16 ans par la loi du 11 Mars 1932, a été portée à 17 ans par le décret-loi du 12 Novembre 1938. L'infirme ou le malade étant une charge de plus en plus lourde pour ses parents, au fur et à mesure qu'il grandit, le législateur aurait dû au moins prolonger dans ce cas la limite d'âge jusqu'à 20 ans, comme dans le cas des enfants poursuivant leurs études.

Toutefois, il faut noter que 17 ans n'est qu'une limite minimum que les Caisses ont toute latitude de dépasser si elles en voient la nécessité.

---

(22) Circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail du 8 Juin 1942.
(23) Art. 17 a. du Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933.
(24) J. O. du 5 Novembre 1943, p. 2850.
(25) Prescription reprise par l'art. 12 du Code de la Famille.

Pour prétendre à la prolongation du service des allocations familiales pour l'enfant infirme ou malade, des justifications sont requises. Si l'enfant est hospitalisé, la personne, à la charge de laquelle il se trouve, doit produire « un certificat de l'établissement où il est hospitalisé ». Si l'enfant n'est pas hospitalisé, un certificat du médecin traitant suffit. Mais, pour éviter une connivence toujours possible du médecin traitant et du malade, la Caisse peut subordonner le paîment de l'allocation familiale à la production d'un certificat délivré par un médecin de son choix.

L'arrivée de ces âges limites ou le décès de l'enfant fait perdre aux autres enfants le bénéfice de leur rang. Si par exemple la famille comprend trois enfants, que le premier né vienne à atteindre l'âge limite, le troisième enfant de la famille d'après son rang de naissance ne sera plus considéré que comme deuxième enfant et de ce fait n'ouvrira droit qu'à l'allocation due au deuxième enfant.

Le rang de l'enfant n'est pas celui qui lui revient d'après son rang de naissance dans la famille, mais celui qui lui revient d'après sa date de naissance parmi le groupe des enfants à charge (26).

C'est la progressivité des taux des allocations familiales qui impose cette règle. En effet, si le rang de naissance de l'enfant dans la famille était maintenu, on aboutirait à cette anomalie : qu'un salarié n'ayant qu'un enfant à charge, dernier d'une famille nombreuse, toucherait parfois une allocation supérieure à celui ayant deux et trois enfants à charge. Les allocations familiales n'étant pas une prime à la famille nombreuse, mais une compensation aux frais d'entretien des enfants, frais d'autant plus élevés qu'il y a plus d'enfants à charge, une telle mesure ne saurait se justifier.

---

(26) Voir arrêt de la Cour de Cassation du 25 Février 1943. Actualité Sociale, Juillet 1943, p. 266.

SECTION II

CONDITIONS PARTICULIÈRES A L'ALLOCATION DE LA MÈRE AU FOYER ET A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE

L'allocation de la mère au foyer créée par le décret-loi du 12 Novembre 1938 et modifiée par le décret-loi du 29 Juillet 1939 et les lois du 18 Novembre 1940 et du 15 Février 1941, et l'allocation de salaire unique créée par la loi du 29 Mars 1941 et modifiée par la loi du 6 Juillet 1943 sont des prestations qui sont par essence familiales. Leur but est d'aider le travailleur à subvenir aux besoins de sa famille. Mais ce sont des allocations familiales d'un type particulier : elles ne sont attribuées qu'aux familles ne bénéficiant que d'un revenu professionnel.

Leur raison d'être est de pallier à l'insuffisance du budget familial alimenté par un seul revenu professionnel et de ce fait, de favoriser la présence de la mère à son foyer, condition indispensable à la prospérité de la famille (27).

Ces deux allocations, procédant des mêmes fins, il eût été normal que le législateur du 29 Mars 1941, en créant l'allocation de salaire unique d'un taux plus massif que l'allocation de la mère au foyer, abrogeât cette dernière. Cependant il ne l'a pas fait. La loi du 29 Mars 1941 est d'ailleurs laissée hors du Code de la Famille auquel elle se superpose sans s'y incorporer.

Cette loi est surtout une loi de circonstances. En instituant l'allocation de salaire unique, le législateur visait spécialement au réajustement des ressources des salariés les plus défavorisés par la hausse du coût de la vie, des chargés de famille ne disposant que d'un revenu professionnel ; et ainsi, il cherchait à éviter qu'un relèvement généralisé des salaires, suivi fatalement d'une recrudescence de la hausse des prix, ne provoquât un déséquilibre préjudiciable à l'économie du

(27) Voir supra, Introduction, p. 8 et 9.

pays (28). C'était donc au salarié effectivement occupé que le législateur entendait attribuer cette allocation qui, dans son principe même, devait être un réel supplément de salaire. Elle ne devait remplacer l'allocation de la mère au foyer que dans les cas de travail effectif.

Mais nous avons vu qu'en raison de l'inconvénient qu'il y avait de priver la famille, au moment où sa situation est la plus critique, de l'aide substantielle que représente l'allocation de salaire unique, les solutions qui devaient découler de ce principe furent tour à tour presque totalement abandonnées dans la pratique, puis par le législateur lui-même dans la loi du 6 Juillet 1943 modifiant la loi du 29 Mars 1941 ; et qu'aujourd'hui l'allocation de la mère au Foyer ne trouve plus à s'appliquer qu'en cas de chômage total, et dans le cas exceptionnel où le titulaire d'une retraite aux Vieux Travailleurs pourrait prétendre aux allocations.

Réserve faite de ces cas, le champ d'application de l'allocation de salaire unique déborde sur tous les points celui de l'allocation de la mère au foyer.

§ 1

Caractère familial de l'allocation de la mère au foyer

1. L'allocation de la mère au foyer sous l'empire du décret-loi du 12 Novembre 1938 (29)

L'idée initiale du législateur était de voir attribuer par définition « l'allocation de la mère au foyer » à toute mère qui restait à son foyer, et s'occupait exclusivement de l'entretien et de l'éducation de ses enfants. Sous l'empire du décret-loi du 12 Novembre 1938 cette allocation était une majoration des allocations familiales, accordée aux familles dans lesquelles la mère ou l'ascendante n'exerçait pas une activité rémunératrice. Une seule exception était faite pour la mère ou l'ascendante qui bien que salariée assumait seule la charge des enfants.

L'allocation de la mère au foyer, majoration de l'allocation familiale, devait être versée tant que l'allocation familiale était due. De même que le décret-loi du 12 Novembre 1938 prescrivait la cessation

---

(28) Voir Actualité Sociale, Mai 1941. *Une nouvelle étape dans la législation sur les Allocations Familiales*, p. 113, 114, 115.

(29) Article 2 du décret.

du service des allocations familiales pour l'enfant unique qui a atteint l'âge de 5 ans lorsqu'il est à la charge d'un ménage (30), de même les ménages ne pouvaient avoir droit à l'allocation de la mère au foyer pour leur enfant unique ayant dépassé cet âge.

Cependant, alors que l'allocation familiale était attribuée pour tout enfant à charge résidant en France quelle que fût sa nationalité, l'allocation de la mère au foyer était réservée aux enfants de nationalité française, un des motifs prédominants du décret-loi du 12 Novembre 1938 étant l'encouragement à la natalité française.

II. L'allocation de la mère au foyer depuis le décret loi du 29 Juillet 1939 (31)

1°) Le décret-loi du 29 Juillet 1939, modifiant le décret-loi du 12 Novembre 1938, a donné à l'allocation de la mère au foyer un autre caractère.

Avec la hausse du coût de la vie, on a été amené à poser le principe selon lequel le ménage ne percevant qu'un salaire et ayant charge de famille supporte une charge anormale. Aussi, bien que devant éventuellement permettre et encourager la présence de la femme à son foyer, l'allocation de la mère au foyer n'est plus uniquement dévolue à la mère ou à l'ascendante, mais aux « familles salariées... qui ne bénéficient que d'un revenu professionnel provenant soit de l'activité du père ou de la mère, soit de l'activité de l'un des ascendants lorsque l'enfant est à la charge de ce dernier... »

Le terme de l' « allocation de la mère au foyer » est alors devenu impropre, puisque même si la mère travaille, du moment qu'un seul revenu professionnel entre dans le budget familial, cette allocation pourra être versée.

C'est aux « familles salariées » que l'article 23 du décret-loi du 29 Juillet 1939 attribue l'allocation de la mère au foyer. Que faut-il entendre par « famille » ?

Une circulaire du Ministre des Finances en date du 18 Novembre 1940, interprétant ledit article 23, entend par là : qu'il faut avoir constitué une famille, c'est-à-dire être marié ou remarié. Elle ne fait d'exception que pour la femme assumant seule par son salaire la char-

---

(30) Cette mesure n'atteignait pas les femmes assumant seules la charge de leurs enfants.

(31) Article 23 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

ge des enfants. La veuve, la divorcée, la mère d'un enfant naturel reconnu par elle peuvent, d'après l'interprétation administrative, prétendre à l'allocation de la mère au foyer lorsque les enfants sont à leur charge exclusive, ce qui exclut le cas où la femme vit en concubinage.

Mais, bien que réalisant la condition d'avoir constitué une famille, ni les veufs, ni les divorcés ne devaient d'après le Ministre des Finances être admis au bénéfice de l'allocation de la mère au foyer.

Cependant, la Cour de Cassation (32), dans un arrêt du 25 Février 1943, a jugé que les veufs étaient en droit de bénéficier de l'allocation de la mère au foyer et à dater du 1er Avril 1940, date d'application du décret-loi du 29 Juillet 1939 : « attendu que cette substitution à l'ancienne rédaction d'une nouvelle disposition toute différente implique de profondes modifications dans les conditions d'attribution de l'allocation ; qu'il s'ensuit que, bien que le décret-loi du 29 Juillet 1939 qualifie l'indemnité dont il s'agit d'une allocation dite de la mère au foyer, par une référence à une désignation d'ailleurs courante, ce n'est plus le maintien de la mère au foyer, mais le fait que la famille ne jouit que d'un seul revenu professionnel qui constitue la raison d'être essentielle de son attribution ; qu'ainsi la condition, à laquelle la loi en subordonne le bénéfice, se trouve réalisée pour le père de famille qui est veuf et qui pourvoit par son seul travail à l'entretien de ses enfants... »

La Cour de Cassation n'a pas encore eu à notre connaissance à se prononcer sur le cas des divorcés. Mais leur admission au bénéfice de cette allocation ou à l'allocation de salaire unique est bien discutable (33).

2°) Le décret-loi du 29 Juillet 1939 a donné en outre à l'allocation de la mère au foyer une vie propre, indépendante de celle de l'allocation familiale.

a) Alors que l'allocation familiale n'est plus attribuée pour le premier enfant à charge, celui-ci ouvre le droit à l'allocation de la mère au foyer.

Cette différence dans cette condition d'attribution de l'allocation familiale et de l'allocation de la mère au foyer peut se justifier ainsi :

D'une part, si le budget de la famille n'ayant qu'un enfant est suffisant lorsque deux revenus professionnels subviennent aux besoins du

---

(32) Voir Actualité Sociale, Juillet 1943, p. 265.

(33) c. f. infra, p. 80.

ménage, il n'en est pas de même lorsqu'un salaire seul doit pourvoir à ceux de trois personnes, alors qu'avec la hausse du coût de la vie, le salaire a été ramené, dans la majorité des cas, au salaire minimum vital individuel.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le maintien de la femme au foyer, s'il n'est pas l'unique raison d'être de cette allocation, n'en reste pas moins un de ses rôles principaux. Aussi, le législateur se devait d'attribuer l'allocation de la mère au foyer dès le premier enfant à charge, car la mère n'est-elle pas aussi nécessaire à son premier né qu'au deuxième ou au troisième ? De plus, n'est-ce pas au premier enfant que l'instinct maternel s'éveille et peut attacher à son foyer une femme qui n'aurait pas su s'y plaire ?

b) Comme le décret-loi du 12 Novembre 1938, le décret-loi du 29 Juillet 1939 fait de l'allocation de la mère au foyer un privilège des enfants de nationalité française, alors que seule la résidence en France est une condition à l'obtention des allocations familiales. Il semble bien cependant que cette dernière condition soit également exigée pour les mêmes raisons de contrôle que nous avons signalées.

c) Un des soucis prédominants du législateur étant d'encourager la natalité, le champ d'application de l'allocation de la mère au foyer est plus limité que celui de l'allocation familiale.

L'article 23 du Code de la Famille ne visant que le père, la mère ou les ascendants, un lien de filiation directe liant les enfants au salarié semblait nécessaire quant à l'ouverture du droit à cette allocation.

Cependant, la circulaire du 18 Novembre 1940 a apporté quelques extensions aux prescriptions de l'article 23. Ouvriraient droit à l'allocation de la mère au foyer : Les enfants légitimes issus du mariage des époux ou de ceux que les époux ou l'un d'eux pourraient avoir d'une précédente union, ainsi que les enfants légitimés, les petits-enfants, les enfants adoptés et l'enfant naturel reconnu par sa mère, s'il est à la charge exclusive de celle-ci ou à la charge de l'ascendante. Dans ce dernier cas, l'allocation de la mère au foyer devra donc être refusée dans le cas où la mère de l'enfant naturel vit en concubinage.

Pour tous ces enfants, il y a lieu de faire les mêmes réserves que pour les allocations familiales. Il faut qu'ils soient à « charge effective ».

d) D'autre part, l'enfant doit satisfaire à certaines conditions d'âge.

S'il est unique et à la charge d'un ménage, il ne devra pas avoir dépassé l'âge de 5 ans.

Cette suspension du service de l'allocation de la mère au foyer, pour l'enfant unique qui a dépassé l'âge de 5 ans, s'explique par la portée nataliste que le législateur entend donner à cette prestation. Cette allocation doit, en effet, créer un climat propice à la venue d'autres enfants ; si la famille se limite à un enfant, il est plus judicieux de lui supprimer l'allocation de la mère au foyer et de reporter les fonds libérés sur des familles plus intéressantes, socialement parlant, c'est-à-dire sur des familles ayant plusieurs enfants.

Mais dans un souci de justice sociale, afin d'aider la femme qui assume seule la charge de ses enfants, le législateur prévoit pour elle un régime de faveur : si l'enfant est à la charge de la mère ou de l'ascendante, la limite d'âge est de 15 ans, limite prorogée jusqu'à 17 ans en cas d'infirmité, de maladie chronique, d'apprentissage et jusqu'à 20 ans si l'enfant poursuit ses études. Dans ce cas, les limites d'âge sont donc les mêmes que celles prévues pour l'allocation familiale.

Si la famille comprend plusieurs enfants, l'allocation de la mère au foyer ne sera attribuée que tant que le dernier enfant n'aura pas dépassé l'âge de 15 ans. Les prolongations du service de l'allocation, en cas de poursuite d'études, d'apprentissage, d'infirmité, ne sont pas dans ce cas prescrites.

e) Alors que l'allocation familiale est attribuée quelle que soit la localité habitée par la famille de l'allocataire, l'article 23 du Code de la Famille prescrit que l'allocation de la mère au foyer ne sera servie que dans certaines circonscriptions du territoire métropolitain, le coût de la vie étant présumé moins élevé dans les circonscriptions exclues.

Le législateur a limité l'octroi de l'allocation de la mère au foyer aux familles salariées résidant dans des communes classées comme urbaines de 1re catégorie et urbaines de 2e catégorie, les premières étant des communes comprenant une localité de plus de 2000 habitants agglomérés, les deuxièmes qui, bien que comprenant une localité comptant plus de 2000 habitants agglomérés, ont été assimilées par l'arrêté du 18 Novembre 1940 (34) aux communes rurales, quant à l'application du salaire moyen rural.

Dans les autres circonscriptions classées comme rurales, l'allocation de la mère au foyer ne pourra pas être attribuée.

Il nous semble que faire ainsi une différence entre les travailleurs

(34) J. O. du 19 Novembre 1940.

résidant dans les communes urbaines et rurales soit une mesure bien inopportune, alors qu'une politique de retour à la terre est à l'ordre du jour.

Mais en fait, il est vrai, cette inégalité n'existe que rarement, puisque l'allocation de salaire unique, applicable quel que soit le lieu de résidence, supplante dans presque tous les cas l'allocation de la mère au foyer.

§ II

Prise en considération quant à l'attribution de l'allocation de salaire unique des charges de famille réelles. — Attribution de l'allocation de salaire unique aux ménages sans enfant

I. Prise en considération des charges de famille réelles

Sans distinguer selon le lieu de résidence, c'était aux « familles salariées » ne bénéficiant que d'un revenu professionnel « provenant soit de l'activité du père ou de la mère, soit de l'activité des ascendants lorsque l'enfant est à la charge de ce dernier » que le législateur du 29 Mars 1941 attribuait l'allocation de salaire unique.

Fallait-il donner au mot « famille » le même sens restrictif que lui donnait la circulaire du 18 Novembre 1940, relative à l'allocation de la mère au foyer ?

La circulaire du Secrétariat au Travail en date du 30 Mai 1941 interpréta le mot « famille » dans un sens très large. Elle prévoyait que « la notion d'enfant à charge à prendre en considération pour l'attribution de cette allocation est la même que celle retenue pour le versement des allocations familiales ». D'après cette interprétation, les enfants naturels reconnus, les pupilles, les frères et sœurs à charge, les enfants recueillis devaient ouvrir le droit à l'allocation de salaire unique, tout comme les descendants légitimes.

Il ne semblait pas cependant que l'intention du législateur fût d'étendre aussi largement le champ d'application de l'allocation de salaire unique, puisque le texte de la loi ne visait que le père, la mère ou l'un des ascendants.

D'autre part, on faisait remarquer que des abus étaient à craindre en ne retenant pas, pour la naissance du droit à l'allocation de salaire unique, l'existence d'une « famille régulière » ; car seraient évincés des enfants légitimes dont la mère travaille, tandis que bénéficieraient de la disposition considérée, grâce à l'impossibilité matérielle de certains contrôles, les ménages irréguliers dans lesquels, par exemple, le

père seul aura reconnu un enfant naturel, et cela malgré l'exclusion bien souvent théorique du salarié vivant en état de concubinage.

Aussi, l'Instruction du Ministre des Finances du 9 Juin 1941 reprenait les termes de la circulaire du 18 Novembre 1940 pour interpréter le mot « famille » et pour définir les enfants susceptibles d'ouvrir le droit à l'allocation de salaire unique. Pour avoir le droit à cette allocation il fallait, d'après cette interprétation, avoir constitué une famille. Mais alors que la circulaire du 18 Novembre 1940 n'admettait ni le veuf, ni le divorcé au bénéfice de l'allocation de la mère au foyer, l'Instruction du 9 Juin 1941 précisait que le divorcé et à fortiori le veuf remplissaient bien la condition préalable à l'obtention de l'allocation de salaire unique, qui était d'avoir constitué une famille, si l'enfant à charge était né de l'union régulière de ses auteurs, s'il était légitime ou légitimé.

L'Instruction du Ministre des Finances du 9 Juin 1941 faisait, comme la circulaire du 18 Novembre, une exception au principe selon lequel il fallait avoir constitué une famille, pour la femme assumant seule la charge de son enfant naturel.

D'après cette Instruction, devaient donc ouvrir le droit à l'allocation de salaire unique : les enfants légitimes ou légitimés de l'allocataire ou de son conjoint, les petits-enfants, les enfants adoptés et les enfants naturels reconnus dont la mère a la garde et assume seule par son salaire la charge effective, l'allocation devant en conséquence être refusée dans le cas de concubinage.

Cependant, la Cour de Cassation, dans deux arrêts en date du 15 Mai 1942 (35), n'admettait pas les enfants naturels au bénéfice de la loi du 29 Mars 1941, non seulement lorsque le père et la mère les avaient reconnus et vivaient en concubinage, mais aussi lorsque la mère les ayant seule reconnus vivait seule et subvenait seule à leurs besoins ou se mariait avec un autre que le père : « attendu que cette allocation étant attribuée à la famille du salarié, il faut pour que ce salarié y ait droit, qu'il ait été marié et que les enfants dont il a la garde soient ou des enfants issus de son mariage avec son conjoint, ou des enfants que les deux époux ou l'un d'eux ont pu avoir d'une précédente union, ou encore des enfants légitimés, ou enfin des enfants qu'ils ont adoptés... »

---

(35) Voir Actualité Sociale, Septembre 1942, p. 203.

Il semble bien en effet, d'après le texte de la loi, que le législateur du 29 Mars 1941 entendait n'attribuer l'allocation de salaire unique qu'à la famille légitime.

Cette limite du champ d'application de l'allocation de salaire unique pouvait se justifier par le désir du législateur d'encourager la natalité. N'est-ce pas, en effet, en favorisant les naissances régulières que sera combattu le plus efficacement le fléau de la dénatalité ?

Mais la raison d'être de cette allocation était surtout de venir en aide aux travailleurs chargés de famille, et dont le budget n'est alimenté que par un salaire, ces travailleurs étant considérés, en raison de la hausse accrue du coût de la vie, comme supportant une charge anormale.

N'était-il pas alors injuste de limiter l'octroi de l'allocation de salaire unique à la seule famille légitime ? Tout travailleur ayant charge d'enfants, que ces enfants soient ses frères ou sœurs, des pupilles, des enfants naturels ou encore des enfants qu'il a recueillis, n'a-t-il pas à faire face aux mêmes difficultés de vie que le chef d'une famille régulièrement constituée ?

La loi du 6 Juillet 1943 est venue remédier à cette injustice, en se montrant moins stricte sur les conditions d'attribution de l'allocation de salaire unique relatives à la légitimité des familles. Cette loi, en s'attachant principalement à la « notion de charge », étend largement le champ d'application de l'allocation de salaire unique.

Ouvrent désormais le droit à l'allocation de salaire unique (36) :

1°) « Les enfants issus du mariage des époux ou ceux que les époux ou l'un d'eux pourraient avoir d'une précédente union, ainsi que les enfants légitimés. »

Comme les allocations familiales, l'allocation de salaire unique ne sera pas due si ces enfants ont été abandonnés à une tierce personne ou à une œuvre, sans pension.

D'autre part, le divorcé, le séparé pourront-ils prétendre à l'allocation de salaire unique pour les enfants issus de leur union dissoute ?

L'Instruction du 9 Juin 1941 a admis les divorcés, les séparés au bénéfice de l'allocation de salaire unique. Mais, d'après cette interprétation, dans le cas de divorce ou de séparation, l'allocation de salaire unique ne devrait être servie au divorcé ou au séparé que s'il travaille, et seulement au profit des enfants dont il a la garde. On peut déduire

(36) Art. I de la loi du 6 Juillet 1943.

de cette disposition, bien que l'Instruction ne le précise pas, qu'il n'y a pas lieu de tenir compte, tant pour déterminer le droit à l'allocation que pour en fixer le montant, de la situation de l'autre conjoint ni des enfants confiés à la garde de ce dernier.

Cette mesure favorise donc les divorcés et les séparés par rapport aux familles normalement constituées, puisque si, par exemple, le père et la mère divorcés ont chacun à leur garde un de leurs deux enfants, ils recevront chacun une allocation de salaire unique de 20 %, alors que s'il n'y avait pas divorce, ils ne recevraient au total que 25 %, montant de cette prestation pour deux enfants à charge.

D'autre part, en ne tenant aucun compte de la situation de l'autre conjoint, on aboutit à accorder l'allocation de salaire unique aux enfants des époux divorcés ou séparés lorsque ceux-ci travaillent, alors que cette allocation est refusée pour l'enfant d'un ménage uni lorsque le père et la mère sont salariés. D'ailleurs, dans le cas de travail des deux ex-conjoints, la condition selon laquelle la famille n'a droit à l'allocation de salaire unique que si elle ne bénéficie « que d'un revenu professionnel », est-elle réalisée ?

Il semble que non car, bien que divorcés ou séparés, les parents restent tenus de contribuer à l'entretien de leurs enfants à proportion de leurs facultés.

Dans ce sens un jugement de Paix de Saint-Etienne, du 17 Novembre 1942 (37) a décidé : qu'en cas de travail des ex-conjoints divorcés, la mère qui a la garde de l'enfant et qui n'est pas remariée ne peut prétendre au bénéfice de l'allocation de salaire unique.

Mais la Cour de Cassation (38), qui a admis le veuf au bénéfice de l'allocation de salaire unique, n'a pas encore eu, à notre connaissance, à statuer sur le cas des divorcés.

Il serait souhaitable que les mesures préconisées par l'Administration et qui tendent à avantager l'union conjugale dissoute, par rapport aux ménages réguliers, fussent écartées. Alors qu'une politique familiale est à l'ordre du jour, ne convient-il pas de favoriser avant tout la famille régulière, car n'est-ce pas la stabilité du foyer qui assure à la procréation et à l'éducation des enfants les conditions les meilleures et les plus sûres garanties ?

---

(37) Voir Actualité Sociale, Janvier 1943, p. 36.

(38) Arrêt du 25 Février 1943, voir Actualité Sociale, Juillet 1943, p. 265.

Cependant, afin de venir en aide à la femme divorcée ou séparée qui assume seule par son travail la charge de ses enfants, la pension alimentaire n'étant pas versée par le père, une exception pourrait être faite en sa faveur. Mais dans ce cas, le montant de l'allocation de salaire unique à servir devrait être alors fixé en réduisant l'allocation afférente à la totalité des enfants proportionnellement au nombre d'enfants confiés à sa garde.

2°) « Les petits-enfants à la charge effective des grands-parents. »

Les mêmes réserves sont à faire ici, semble-t-il, que pour l'ouverture du droit aux allocations familiales.

3°) « Les enfants adoptifs. »

4°) « L'enfant naturel reconnu par sa mère lorsque celle-ci en assume seule par son salaire la charge effective. »

L'allocation de salaire unique devra donc être refusée à la mère vivant en état de concubinage car elle n'est plus sensée assumer la charge exclusive de son enfant. Les Caisses de Compensation à qui incombe la preuve du concubinage devront donc contrôler scrupuleusement, si la mère assume bien la charge de son enfant, afin que l'extension du champ d'application de l'allocation de salaire unique à la mère pour son enfant naturel n'aboutisse pas à avantager les ménages irréguliers par rapport aux ménages réguliers.

C'est « l'enfant naturel » qui, d'après le texte même de la loi, ouvre le droit à l'allocation de salaire unique et non « les enfants naturels ». Il semble donc que la mère de « plusieurs enfants naturels reconnus » ne puisse pas prétendre légalement au bénéfice de cette allocation. Cette exclusion se justifie par le fait que dans ce cas l'état de concubinage peut être présumé.

La loi du 6 Juillet 1943 ne prévoit que le cas de l'enfant naturel reconnu par sa mère. L'enfant naturel reconnu par son père ne pourra-t-il donc pas ouvrir le droit, du chef du travail de celui-ci, à l'allocation de salaire unique ?

Ladite loi attribuant l'allocation de salaire unique au tuteur pour les pupilles dont il a la garde, et dont il assume seul la charge effective et permanente, le père de l'enfant naturel, qu'il a reconnu, peut donc prétendre éventuellement au bénéfice de l'allocation de salaire unique, lorsqu'il est le tuteur légal de cet enfant, c'est-à-dire en principe lorsqu'il l'a reconnu le premier ou simultanément avec la mère (39).

---

(39) Article 383 du Code Civil.

5°) Les frères, sœurs, neveux et nièces dont l'allocataire assume seul la charge effective et permanente.

Ces enfants doivent donc réaliser les mêmes conditions que celles que nous avons signalées quant à l'ouverture du droit aux allocations familiales. Ils doivent être orphelins ou considérés comme tels, c'est-à-dire avoir perdu père et mère ou être abandonnés, être sans ressources propres et effectivement à la charge du salarié.

6°) Enfin les pupilles, les enfants recueillis dont le tuteur ou toute autre personne qui, par une décision judiciaire ou administrative, en a reçu à titre gratuit la garde ou le dépôt, assume seul la charge effective et permanente.

La définition des enfants recueillis donnant droit à l'allocation de salaire unique est plus restrictive que celle adoptée pour le versement des allocations familiales. Non seulement il faut que les enfants soient « à la charge effective et permanente » de la personne qui les a recueillis, mais il faut encore que cette personne en ait reçu à titre gratuit la garde ou le dépôt par « une décision judiciaire ou administrative ».

Cependant les Caisses de Compensation, ayant toute latitude pour assouplir la rigidité de la loi, peuvent étendre le bénéfice de l'allocation de salaire unique à des familles qui, bien que ne réalisant pas les conditions légales, sont dignes d'intérêt.

Ces enfants doivent en outre réaliser certaines conditions de nationalité et d'âge. La loi du 6 Juillet 1943 n'a pas modifié sur ces points la loi du 29 Mars 1941.

1° Les enfants doivent être de nationalité française.

La loi ne précise pas si tous les enfants doivent être de nationalité française, ni si l'acquisition de ladite nationalité doit être définitive, sans répudiation possible (40).

Cependant, les termes très généraux de la loi permettent de penser, que le bénéfice de l'allocation de salaire unique doit être réservé aux familles dont tous les enfants sont de nationalité française. D'autre part, il semble bien aussi que le législateur ait entendu n'accorder cette prestation que pour les enfants français à titre définitif. Sa

(40) Cas des enfants nés en France d'étrangers et qui ont un droit d'option à leur majorité. Voir loi du 10 Août 1927, art. 2, 3 et 5.

préoccupation n'est-elle pas avant tout d'encourager la natalité française ? (41).

2°) Les limites d'âge prévues quant à l'ouverture du droit à l'allocation de salaire unique sont plus larges que pour l'allocation de la mère au foyer.

L'enfant unique à la charge d'un « ménage » ne devra pas avoir dépassé l'âge de 15 ans. Cependant dans une idée de pénalisation envers la famille à « enfant unique » le taux de l'allocation est réduit de moitié dès que l'enfant unique a atteint l'âge de 5 ans.

Lorsqu'il s'agit d'une famille ayant plusieurs enfants ou d'une femme assumant seule par son salaire la charge de son ou de ses enfants, les limites d'âge sont les mêmes que celles fixées par l'article 12 du Code de la Famille relatif aux allocations familiales, c'est-à-dire de 15, 17 ou 20 ans selon les cas. L'allocation de salaire unique est servie tant que le dernier enfant n'a pas atteint ces limites.

Il faut donc, en principe, avoir charge d'enfant pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'allocation de salaire unique.

Cependant il est une exception à ce principe, exception prévue par la loi du 17 Novembre 1941 étendant cette allocation aux jeunes ménages sans enfant.

II. L'allocation de salaire unique aux ménages sans enfant

Sous réserve de l'économie réalisée par la femme qui reste à son foyer, les frais d'entretien du célibataire sont bien moindres que ceux d'un ménage même sans enfant, lorsque la femme ne travaille pas.

Aussi, une juste péréquation des ressources du salarié à ses charges ne peut être réalisée que si l'on tient compte des frais occasionnés par la présence de la femme au foyer.

D'autre part, cette présence étant la condition de l'épanouissement de la famille, n'est-ce pas dès le mariage qu'il faut l'encourager ?

Jusqu'à la loi du 17 Novembre 1941, seul le ménage ayant charge d'enfant pouvait prétendre au bénéfice de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique.

Ce n'est qu'en présence de la hausse du coût de la vie, que le législateur s'est orienté vers une plus juste appréciation des charges auxquelles le salarié a à faire face.

---

(41) Les mêmes règles sont à appliquer pour l'allocation de la mère au Foyer dans les cas exceptionnels où elle est encore en vigueur.

Par la loi du 17 Novembre 1941 (42), il a étendu, en effet, le champ d'application de l'allocation de salaire unique aux jeunes ménages sans enfant.

Toutefois, cette loi, qui est une loi de circonstances, ne doit être que temporaire. Elle ne doit être en vigueur que jusqu'à la publication du décret fixant la cessation des hostilités.

En outre, elle s'inspire avant tout d'une idée nataliste. Ce n'est que dans les deux ans qui suivent la célébration du mariage que l'allocation de salaire unique pourra éventuellement être attribuée aux ménages sans enfant, ce délai de 2 ans étant prolongé, en cas de mobilisation du mari, d'une durée égale à cette mobilisation (43). N'est-ce pas, en effet, dans les premières années du mariage qu'il convient d'aider les jeunes ménages afin de favoriser la venue d'enfant, venue souvent remise à « plus tard », puis à « jamais » ?

Et la loi précise que l'allocation de salaire unique est réservée « aux salariés de nationalité française », car c'est le relèvement de la natalité française que le législateur entend encourager.

La nationalité française doit-elle être exigée des deux conjoints ?

D'après la circulaire du Secrétariat au Travail du 26 Février 1942, on doit déduire, du fait que la loi attribue l'allocation de salaire unique aux « salariés de nationalité française », que la qualité de Français ne peut être exigée que du salarié qui ouvre le droit, par son travail, aux allocations.

Cette solution se justifie du fait que les enfants à naître seront Français à titre définitif et sans droit d'option, conformément à la loi du 10 Août 1927 qui attribue cette qualité à tout enfant légitime né en France, d'un père ou d'une mère de nationalité française (44).

Le ménage sans enfant réalisant ces conditions doit en outre, comme le salarié chargé de famille, pour prétendre à l'allocation de salaire unique ne bénéficier que d'un revenu professionnel.

---

(42) J. O. du 29 Novembre 1941.

(43) Seule entre en compte la période de mobilisation « postérieure au mariage, étant entendu que par mobilisation on doit comprendre le temps passé sous les drapeaux ou en captivité depuis les opérations de mobilisation d'Août 1939, sans qu'il y ait lieu de s'attacher à la nature des services accomplis aux armées, en dépôt, en usine, etc... ». Voir circulaire du Ministre du Travail du 26 Février 1942.

(44) Art. 1 de la loi du 10 Août 1927.

§ III

Existence d'un seul revenu professionnel

Remédier à l'insuffisance du budget familial alimenté par un seul revenu professionnel et ainsi favoriser la présence de la femme au foyer, voilà les buts que le législateur s'est proposé d'atteindre d'abord par l'allocation de la mère au foyer, puis par l'allocation de salaire unique.

De ce fait, les familles qui bénéficient de deux revenus professionnels normaux et permanents quelle que soit la nature du second revenu professionnel (45), que ce soit le revenu d'un travailleur indépendant, d'un employeur aussi bien que d'un salarié (46), se trouvent écartées du bénéfice de l'allocation de la mère au foyer ou de l'allocation de salaire unique, cette dernière supplantant la première, sauf comme nous l'avons vu, dans les cas de chômage total et dans les cas où le titulaire d'une retraite aux vieux travailleurs pourrait prétendre aux allocations.

Seuls les revenus découlant de l'exercice d'une profession doivent entrer en ligne de compte pour l'appréciation du droit à l'allocation, les revenus provenant de toute autre source doivent être exclus. Sont assimilés à un revenu professionnel, les pensions ou retraites ayant leur source profonde dans un travail accompli, telles que les pensions d'ancienneté ou d'invalidité de la loi du 14 Avril 1924, de la loi du 21 Mars 1928 ou de celle du 29 Juin 1927. Mais les pensions de guerre ayant un caractère de réparation ne sauraient être considérées comme étant un revenu professionnel (47).

D'autre part, les revenus du ou des enfants aînés de famille ne sauraient être pris en considération pour refuser le paîment de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique aux familles comptant encore un ou plusieurs enfants à charge, et qui ne bénéficient du chef du père et de la mère que d'un seul revenu professionnel.

Il faut donner à la formule légale « un seul revenu professionnel » un sens très large. Des ressources médiocres ne pourront constituer un

---

(45) Le premier revenu professionnel étant un salaire, car ces allocations sont le privilège exclusif des salariés.

(46) Circulaire du Secrétariat au Travail du 30 Mai 1941. Textes réglementaires concernant les A. F., année 1941, p. 31.

(47) Instruction du Ministre des Finances du 9 Juin 1941. Texte réglementaires concernant les A. F. année 1941, p. 51.

deuxième revenu professionnel. Le Ministre des Finances dans sa circulaire du 18 Novembre 1940 avait fixé un critérium en vue d'éviter que de faibles ressources, provenant de l'activité de la femme, privent le ménage de l'allocation de la mère au foyer, « lorsque le travail de la femme s'effectue à domicile et n'est pas si important qu'elle ne puisse consacrer aux soins du ménage un temps suffisant. Si le travail de la femme l'oblige à quitter son domicile, l'allocation de la mère au foyer devra en principe être refusée, à moins que le travail n'absorbe pas plus de deux ou trois heures par jour et notamment l'après-midi. Dans ces deux cas, pour apprécier l'importance de son travail, il conviendra de rechercher si elle a ou non dû se faire aider ou remplacer chez elle par une tierce personne. »

Et par une interprétation encore plus bienveillante de la loi, le Ministre du Travail a estimé, quant à l'ouverture du droit à l'allocation de salaire unique, que celle-ci pourra être attribuée « lorsque le revenu professionnel mensuel du deuxième conjoint n'excède pas le 1/3 du salaire moyen mensuel départemental en vigueur au lieu de la résidence, et que, d'autre part, l'exercice de son activité ne retiendra pas le deuxième conjoint hors de son foyer plus d'une demie-journée (48).

Il est effectivement désirable que ceux qui bénéficient d'un deuxième revenu professionnel tout à fait infime ne soient pas privés de l'allocation de salaire unique. Mais encore faudrait-il que l'appât de ce salaire infime ne se retourne pas contre l'intérêt des enfants. On voit mal la possibilité pour une mère de donner aux enfants en bas âge les soins voulus, de s'occuper du ménage tout en travaillant à mi-temps hors de son foyer. Aussi, se demande-t-on si le libéralisme d'une pareille mesure ne nuira pas en définitive aux enfants bénéficiaires.

---

(48) Circulaire du 30 Mai 1941.

DEUXIÈME PARTIE

Avantages conférés par les Allocations familiales L'Allocation de la Mère au Foyer et l'Allocation de Salaire unique

Nous avons vu précédemment quelles étaient les conditions requises pour l'obtention des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer et de l'allocation de salaire unique. Ces conditions étant réalisées, quels sont alors les avantages conférés par ces prestations :

1°) Quel est leur taux ?

2°) Comment sont-elles décomptées ?

3°) Comment et à qui sont payées les allocations ? Comment se fait le recouvrement des cotisations patronales couvrant la charge de ces prestations ?

4°) Quelle est la durée du droit aux allocations ?

5°) Peuvent-elles se cumuler entre elles ou avec des avantages similaires ?

Telles sont les questions que nous aurons à examiner dans cette deuxième partie.

CHAPITRE PREMIER

Taux des Allocations

Les allocations sont des prestations en argent acquises soit par trimestre, soit par mois. Uniformes pour tous les salariés (1) quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle ils appartiennent, leurs taux varient selon la région habitée par la famille et augmentent progressivement (2) au fur et à mesure que le nombre d'enfants à charge s'accroît.

SECTION I

Régionalité des barèmes

Les allocations familiales, l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique ont un but commun qui est d'épauler les dépenses faites dans l'intérêt de la famille. Ces dépenses sont en dépendance directe du coût de la vie de la région où vit le salarié ; aussi les allocations sont fixées en fonction de ce coût.

§ 1

Fixation des barèmes

Avant l'obligation légale, les barèmes des allocations étaient fixés, arbitrairement, en fonction du coût de la vie dans la circonscription de la Caisse, par le règlement de celle-ci.

Mais le législateur ne pouvait ainsi laisser aux employeurs assujettis le soin de fixer eux-mêmes les taux des allocations, sans risquer que dans certaines régions ces taux fussent tout à fait illusoires ; aussi était-il nécessaire que des taux minima fussent déterminés.

(1) Voir critique de cette uniformité, dans conclusion, p. 149 et s.
(2) Exception faite de l'allocation de la mère au foyer.

A cet effet, l'article 14 du Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933, fixant les modalités d'application de la loi du 11 Mars 1932, prescrivait :

« Le Préfet consulte la Commission Départementale des Allocations Familiales sur les taux minima qui doivent être prévus pour la profession ou la catégorie professionnelle intéressée. La Commission donne son avis après avoir constaté les taux pratiqués, à la date du 12 Mars 1932, dans le département par les Caisses de Compensation déjà agréées. Le ministre statue par arrêté après avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales. » C'est donc en se référant aux barêmes déjà usités par les Caisses que le Ministre du Travail devait fixer les taux minima des allocations. D'autre part, le Règlement d'Administration Publique prévoyait : « Lorsque des variations auront été constatées dans le département et pour une catégorie professionnelle déterminée, en ce qui concerne le taux des allocations familiales généralement pratiqué, le Ministre soit d'office, soit à la demande des intéressés peut provoquer l'ouverture de la procédure instituée par l'article 14 en vue de la revision des taux précédemment fixés. »

Jusqu'en Juin 1936, cette procédure donna des résultats satisfaisants. Les barêmes des allocations s'adaptaient harmonieusement au coût de la vie de chaque région.

Mais lors des accords Matignon de Juin 1936 en vue de l'augmentation des salaires, conséquence de la hausse des prix, on ne toucha pas aux barêmes des allocations familiales. Or, c'était la famille qui était la première victime de la hausse du coût de la vie.

Certaines Caisses prirent alors l'initiative de relever leurs barêmes, mais leur exemple fut inégalement suivi. Ce n'est qu'en 1938 que le réajustement des allocations familiales se fit enfin.

La loi du 4 Mars 1938 vint, en effet, donner compétence aux arbitres, pour procéder à la revision des barêmes en usage et les proportionner aux variations du coût de la vie.

Mais cette loi eut des conséquences fâcheuses. Les arbitrages rendus pour une profession ou une partie de la profession créaient des inégalités, à l'intérieur d'une même Caisse, de profession à profession dans une même région, inégalités injustifiées du fait que dans une même région les travailleurs sont soumis aux mêmes conditions du coût de la vie.

Ce fut dans un souci d'harmonie et d'unification des barêmes d'allocations familiales dans une même région, que le décret-loi du 12 Novembre 1938 (3) vint mettre fin à la compétence des arbitres dans les questions relatives aux allocations familiales. Toutefois, « dans l'appréciation des revisions de salaires, les arbitres et les surarbitres devront tenir compte du surcroît des charges pouvant résulter pour les employeurs des majorations d'allocations familiales ». Ainsi se trouve consacré le principe, déjà sanctionné par un certain nombre de sentences arbitrales (4), à savoir que l'aide apportée aux salariés chargés de famille doit être prise en considération au moment des relèvements de salaires (5).

Comment sera désormais assuré le synchronisme des allocations et du coût de la vie ?

L'article premier du décret-loi du 12 Novembre 1938 prévoit que c'est après avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales que le Ministre du Travail doit fixer les taux minima des allocations. Ces taux ne seront plus fixés en se référant aux taux généralement pratiqués. Sur quelle bases seront-ils donc établis ?

Ce sont les salaires qui, en temps normal épousant d'assez près les variations du coût de la vie, serviront de base à l'établissement des taux. Ceux-ci seront établis d'une manière uniforme pour toutes les professions de chaque département, et ne pourront être inférieurs à un pourcentage du salaire moyen départemental.

Le Code de la Famille a conservé ce principe du salaire moyen servant de base à la détermination des taux des allocations. Mais, considérant que dans un même département le coût de la vie est généralement plus élevé à la ville qu'à la campagne, le décret-loi du 29 Juillet 1939 prévoit deux barêmes (6) :

1°) l'un au pourcentage du salaire moyen urbain, salaire évalué en tenant compte pour l'ensemble du département des salaires effectifs

---

(3) Voir art 3 de ce décret.

(4) Voir Erouart Jean. *Evolution du régime des Allocations Familiales depuis la loi du 11 Mars 1932.* Thèse, Lille 1939, p. 111 et s.

(5) La Cour Supérieure d'Arbitrage a admis ce principe dans un arrêt du 5 Mai 1939 : « Il doit être tenu compte intégralement pour la détermination du nouveau taux des salaires, du surcroît de charges résultant pour les employeurs du relèvement des allocations familiales ». Voir Droit Social 1939, p. 210.

(6) Article 13 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

payés aux adultes dans le Commerce et l'Industrie, et notamment des salaires minima stipulés dans les Conventions Collectives du Travail.

2°) l'autre au pourcentage du salaire moyen rural, salaire calculé en tenant compte pour l'ensemble du département des salaires effectifs payés aux adultes dans l'Agriculture, le Commerce rural et l'Artisanat rural.

Ces salaires moyens sont fixés par arrêté des Ministres du Travail, de l'Agriculture et des Finances, après avis de part et d'autre des deux Commissions Supérieures des Allocations Familiales fonctionnant l'une au Ministère du Travail, l'autre au Ministère de l'Agriculture.

Comment est déterminé le barème d'allocations devant être appliqué à l'allocataire ?

§ II

Principe de l'attribution des allocations en fonction de la résidence de l'allocataire

Innovation du Code de la Famille, le taux des allocations n'est plus, comme auparavant, déterminé en fonction du lieu de travail de l'allocataire, mais en fonction du lieu de résidence de la famille.

C'est le caractère de la commune où réside la famille du salarié qui décidera du barème devant être appliqué (7). Le barème calculé sur la base du salaire moyen urbain sera appliqué à ceux dont la famille réside dans une commune dite urbaine, et celui calculé sur la base du salaire moyen rural sera celui à appliquer aux familles résidant dans les communes dites rurales.

En principe, sont considérées comme urbaines les communes de plus de 2000 habitants, et rurales celles de moins de 2000 habitants agglomérés. Mais il ne s'agit là que d'une directive de principe, car on doit tenir compte non seulement du chiffre de la population de la commune envisagée, mais du caractère urbain ou rural et en particulier des conditions d'existence ou de logement (8).

C'est par arrêté, pris en vue des conclusions d'une Commission Interministérielle et après avis du Préfet et consultation des Chambres

---

(7) Voir art. 14 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

(8) Ainsi l'arrêté du 18 Novembre 1940 (J. O. du 19 Novembre) a assimilé aux communes rurales pour l'application du 2e salaire moyen des localités de plus de 2000 habitants agglomérés. Ce sont les communes dites urbaines de 2e catégorie.

de Commerce, d'Agriculture et des Métiers de chaque département, que doit être établie la liste des communes urbaines ou assimilées, pour l'application des salaires moyens départementaux.

Ce système de l'attribution des allocations en fonction du lieu de résidence est bon en ce sens que c'est dans ce lieu que se font, en général, les dépenses que les allocations visent à alléger : logement, nourriture, habillement.

Mais ce critérium défavorise le travailleur qui, en vue du bien-être de sa famille, s'est efforcé de trouver une installation hors des agglomérations industrielles. Pour se rendre à son travail, le salarié a parfois à assumer des frais de transport élevés ; d'autre part, c'est au lieu de son travail qu'il prend au moins un de ses repas et qu'il y fait les achats de la vie courante. Lui attribuer des allocations inférieures à celui qui réside au lieu même du travail, n'est-ce pas l'inciter à préférer le « taudis urbain » à une vie plus saine pour sa famille, à la campagne ou dans la banlieue ?

C'est pour pallier à ces graves inconvénients du système que le législateur, dans la loi du 15 Février 1941 (9), a décidé de donner le caractère urbain aux communes ou sections de communes à caractère rural, situées à proximité d'une ville ou d'un centre industriel dans lequel une fraction notable de la population de ces communes a son lieu de travail. C'est le cas d'un grand nombre de communes suburbaines.

D'autre part, l'inégalité des barèmes entre les départements limitrophes risquait de provoquer des déplacements de population d'un département à l'autre. La loi du 18 Novembre 1940, modifiant l'article 14 (alinéa 5) du Code de la Famille, a tempéré cette inégalité. Ce texte concerne les agglomérations de plus de 10.000 habitants formées autour d'une localité principale. Si cette dernière est située à la limite d'un département, le taux du salaire moyen départemental, qui lui est applicable, peut être étendu aux localités de l'agglomération, même si elles relèvent d'un autre département.

En outre, l'appréciation des droits des allocataires, en fonction du lieu de résidence de ceux-ci, complique singulièrement les mesures de contrôle des Caisses de Compensation.

Comme on le voit, l'application de ce nouveau critérium rencontre bien des difficultés. Et quel en est le résultat ?

---

(9) Article 4.

On voulait éviter l'inégalité au lieu de résidence, mais l'inégalité créée au sein de chaque usine est bien plus criante. Aussi, dans l'intérêt de tous, aurait-il été préférable de s'en tenir, comme par le passé, pour l'appréciation des droits des allocataires, au seul critérium du lieu du travail.

§ III

Revision des salaires moyens, base de fixation des allocations

L'article 13 du Code de la Famille prévoit que dans le courant du mois d'Octobre de chaque année et pour l'année suivante, il peut être procédé, dans la même forme que les salaires moyens sont fixés, à la revision de ces salaires.

Il résulte de ce principe, qu'à tout relèvement des salaires doit correspondre un réajustement corrélatif des allocations.

Cependant depuis Janvier 1942 jusqu'en Janvier 1944, les barêmes d'allocations n'avaient pas changé. Les salaires moyens départementaux sur lesquels étaient basées les allocations n'avaient pas été revisés. Et pourtant, les salaires réellement payés pendant cette période avaient progressé, à la suite de certains aménagements ou de l'augmentation du nombre d'heures de travail.

Cet état de choses était déplorable. De ce fait, en face de l'inlassable ascension des prix, la situation matérielle des chargés de famille se voyait, jour par jour, considérablement réduite, et le déséquilibre entre leur condition et celle du célibataire s'accentuait de plus en plus.

Le Gouvernement est venu enfin y remédier en procédant, par arrêté du 16 Février 1944 (10) (applicable à partir du 1er Janvier 1944), au relèvement des salaires moyens servant de base au calcul des allocations.

---

(10) J. O. du 25 Février 1944.

SECTION II

Progressivité des taux

§ 1

Taux des Allocations Familiales

Les taux des allocations familiales sont progressifs, c'est-à-dire que le taux de l'allocation accordée au troisième enfant est supérieur à celui de l'allocation due pour le deuxième enfant, celui de l'allocation accordée au quatrième supérieur à celui dont donne droit le troisième enfant à charge.

Comment justifier cette progressivité des taux des allocations familiales ?

Est-ce à dire que les frais d'entretien du troisième enfant soient supérieurs à ceux qu'occasionne un deuxième enfant, et l'entretien d'un quatrième serait-il plus onéreux que celui d'un troisième ? Non, ces frais ne peuvent être qu'uniformes et même dégressifs, car certaines dépenses faites pour les premiers nés ne sont pas à renouveler pour les puînés.

On peut expliquer la progressivité des taux par le fait que les allocations ne sont pas particulièrement affectées à l'entretien de tel ou tel enfant, mais aux besoins familiaux dans leur ensemble. Certaines dépenses, faites dans l'intérêt de la famille toute entière, croissent au fur et à mesure que celle-ci s'agrandit. Par exemple, trois et quatre enfants nécessitent un plus grand logement, donc un loyer plus important que ne le font deux enfants.

Mais c'est surtout parce que la progressivité des taux des allocations constitue un encouragement à la natalité que le législateur de 1932 adopta des taux progressifs.

Comment sont fixés ces taux progressifs ?

C'est en se référant aux taux progressifs pratiqués par les Caisses de Compensation agréées à la date du 12 Mars 1932 que furent fixés les taux minima des allocations dues en vertu de la loi du 11 Mars 1932.

Puis le décret-loi du 12 Novembre 1938 fixa ces taux minima à un pourcentage progressif du salaire moyen départemental : 5 % du

salaire moyen pour le premier enfant ; 10 % du salaire moyen pour le deuxième enfant ; 15 % du salaire moyen pour le troisième enfant et chacun des suivants.

La suppression de l'allocation au premier enfant à charge permit au législateur du 29 Juillet 1939 d'adopter une progression plus grande des taux des allocations familiales à partir du troisième enfant, sans pour autant aggraver les charges des employeurs.

Aussi, le décret-loi du 29 Juillet 1939 fixait-il les taux minima à : 10 % du salaire moyen urbain ou rural pour le deuxième enfant ; 20 % du salaire moyen urbain ou rural pour le troisième et chacun des suivants.

Afin d'améliorer la condition de la famille nombreuse, la plus affectée par la hausse toujours accrue du coût de la vie, le législateur du 15 Février 1941 a fixé le taux de l'allocation due au quatrième enfant et à chacun des enfants à partir du quatrième à 30 % au lieu de 20 %.

Les taux actuels sont donc : 10 % du salaire moyen urbain ou rural pour le deuxième enfant ; 20 % du salaire moyen urbain ou rural pour le troisième enfant, et 30 % du salaire moyen urbain ou rural pour le quatrième enfant et chacun des suivants.

Mais alors que jusqu'à cette loi, les taux fixés par le législateur étaient des taux minima souvent dépassés par les Caisses, la loi du 15 Février 1941 détermine des taux fixes pour éviter les inégalités entre les différentes Caisses.

Un tel nivellement par le bas est à déplorer. L'institution des allocations familiales doit, en effet, ses progrès à la liberté laissée jusqu'ici aux Caisses de Compensation, et dont elles ont usé à maintes reprises pour relever leurs barèmes. On s'étonne qu'une nouvelle manifestation de la sollicitude des Pouvoirs Publics se traduise par l'interdiction aux employeurs d'augmenter les allocations de leurs salariés. « L'expérience prouve, en effet, que les organismes qui prennent l'initiative de relever leurs allocations suscitent un mouvement entraînant les autres, et aboutissent en définitive à un nivellement par le haut dont bénéficient les familles. » (11).

---

(11) Voir Bulletin mensuel des Allocations Familiales, Octobre - Décembre 1940, p. 101.

§ II

Taux de l'Allocation de la Mère au Foyer et de l'Allocation de Salaire Unique

Le but de l'allocation de la mère au foyer, créée par le décret-loi du 12 Novembre 1938, était d'épauler les frais occasionnés par la femme restant à son foyer. Le fondement de cette allocation conduisait donc à des taux uniformes, car les dépenses qu'entraîne pour le salarié la présence de sa femme au foyer ne peuvent être qu'uniformes quel que soit le nombre d'enfants à charge.

Aussi, le décret-loi du 12 Novembre 1938 fixait-il le taux de cette allocation au taux uniforme de : 10 % du salaire moyen départemental.

Mais comme nous l'avons vu, le décret-loi du 29 Juillet 1939 a transformé l'allocation de la mère au foyer. La raison d'être de cette allocation n'est plus uniquement le maintien de la femme au foyer, mais le fait que le budget familial est insuffisamment alimenté par un seul revenu professionnel. L'insuffisance des ressources de la famille étant d'autant plus grande que le nombre d'enfants est élevé, il était alors logique de donner à l'allocation de la mère au foyer des taux progressifs.

Cependant le décret-loi du 29 Juillet 1939 a maintenu l'uniformité du taux de l'allocation de la mère au foyer : ce taux est égal à 10 % du salaire moyen urbain pour les familles résidant dans les communes urbaines de première catégorie, et à 10 % du salaire moyen rural pour celles qui résident dans les communes dites urbaines de deuxième catégorie.

Mais, à l'encontre de l'allocation de la mère au foyer, le législateur du 29 Mars 1941 a donné à l'allocation de salaire unique des taux progressifs. Attribuée quelle que soit la localité où réside la famille, cette allocation est fixée à : 20 % du salaire urbain ou rural pour un enfant. Ce taux étant réduit à 10 % pour l'enfant unique à partir de cinq ans, sauf dans le cas où la mère ou l'ascendante salariée ayant la garde de l'enfant en assume seule par son salaire l'entretien effectif.

Pour deux enfants à charge, le taux est de 25 %, et il est de 30 % pour plus de deux enfants à charge.

L'allocation de salaire unique attribuée aux ménages sans enfant est égale à 10 % du salaire moyen urbain ou rural.

CONCLUSION. — Nous résumons dans le tableau suivant les pourcentages du salaire moyen des allocations familiales et de l'allocation de salaire unique :

Nombre d'enfants	Allocations familiales	Allocation de salaire unique	Total
ménage sans enfant	»	10 %	10 %
1 enfant de moins de 5 ans	»	20 %	20 %
1 enfant de plus de 5 ans (unique)	»	10 %	10 %
1 enfant à charge de plus de 5 ans (dans une famille de plusieurs enfants ou cas de la mère ou de l'ascendante salariée)	»	20 %	20 %
2 enfants à charge	10 %	25 %	35 %
3 enfants à charge	30 %	30 %	60 %
4 enfants	60 %	30 %	90 %
5 enfants	90 %	30 %	120 %

Et voici les chiffres que l'on obtient dans les départements des Côtes-du-Nord, du Morbihan, du Finistère et de l'Ille-et-Vilaine où le salaire départemental est fixé dans les localités urbaines à 1.450 francs et dans les localités rurales à 1150 francs.

1°) Allocations familiales (mensuelles) :

Nombre d'enfants	Localités urbaines	Localités rurales
2	145 frs	115 frs
3	435	345
4	870	690
5	1305	1035
6	1740	1380

Et ainsi de suite en augmentant pour chaque enfant à charge en plus, de 435 francs dans les localités urbaines et de 345 francs dans les localités rurales.

2°) Allocation de salaire unique (mensuelle) :

Nombre d'enfants	Localités urbaines	Localités rurales
ménage sans enfant	145 frs	115 frs
enfant unique de moins de 5 ans	290	230
enfant unique de plus de 5 ans	145	115
1 enfant dans famille ayant plusieurs enfants ou à la charge exclusive de la mère ou de l'ascendante salariée	290	230
2 enfants	362, 50	287, 50
3 enfants et plus	435	345

3°) Allocations familiales et de salaire unique combinées (par mois) :

Nombre d'enfants	Localités urbaines	Localités rurales
enfant unique de moins de 5 ans	290 frs	230 frs
enfant unique de plus de 5 ans	145	115
1 enfant à charge dans famille ayant plusieurs enfants ou à l a charge exclusive de mère ou d'ascendante salariée	290	230
2 enfants	507, 50	402, 50
3 enfants	870	690
4 enfants	1305	1035

CHAPITRE II

Décompte des Allocations

Comment sont décomptées les allocations ?

Le service des allocations étant maintenu dans le cas de cessation de travail, pour cause de maladie, d'accidents, de chômage total et même après la mort du salarié, il eût été normal que seul le nombre d'enfants entrât en ligne de compte dans le calcul des prestations à servir. Cependant nous allons voir que, dans le cas d'occupation effective du salarié, les allocations sont encore en principe décomptées en fonction du travail accompli.

Nous examinerons, d'une part, le décompte des allocations dues au salarié effectivement occupé et, d'autre part, le décompte des allocations dues en cas de cessation de travail du salarié.

SECTION I

Cas des salariés effectivement occupés

§ 1

Salariés occupés régulièrement chez un employeur

Sous l'empire de la loi du 11 Mars 1932, les allocations étaient liées étroitement au travail. La loi du 11 Mars 1939 prescrivait dans son article 74 d que « le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée ». Par une journée de travail, il fallait entendre la durée légale de un jour de travail. Une allocation journalière était donc due pour une durée légale de un jour de travail, l'allocation journalière étant égale au 1/25e du taux mensuel fixé par le Ministre du Travail.

Le décret-loi du 29 Juillet 1939 maintint ce principe de l'attribution des allocations en fonction des journées de travail effectuées. L'article 20 prescrivait en effet : « Si d'une façon habituelle la durée du travail est inférieure à la durée de la limitation légale, les salariés, qui ne fournissent pas de journées de travail complètes, ont droit mensuellement à un nombre d'allocations journalières égal au quotient du nombre d'heures de travail effectuées par le nombre d'heures de la journée légale de travail. »

Mais, par suite du manque de matières premières, certaines entreprises ont dû, dès Septembre 1940, réduire leur activité et donc la durée de travail de leur personnel.

Il eût été injuste, dans ces conditions, alors que le père de famille a d'autant plus de mal à faire vivre sa famille que son salaire est réduit du fait de son chômage partiel, de ne pas lui octroyer les allocations pendant les heures chômées. Au surplus, la loi du 11 Octobre 1940 ayant prévu au bénéfice de l'intégralité des allocations familiales, par l'intermédiaire des Offices du Placement, les salariés involontairement et complètement privés d'emploi, on se serait mal expliqué que le salarié ayant partiellement travaillé perçût des allocations inférieures à celles attribuées au chômeur total.

Aussi, la loi du 18 Novembre 1940 vint modifier l'article 20 du décret-loi du 29 Juillet 1939 en prescrivant que les salariés, occupés régulièrement par un employeur, doivent percevoir hebdomadairement un nombre d'allocations journalières égal à celui des jours ouvrables de la semaine, dès l'instant où ils accomplissent « la durée hebdomadaire du travail effectivement pratiquée dans l'entreprise. »

Pour compenser la surcharge qui résulte de ce versement des allocations pleines en cas de chômage partiel, la loi prévoit, à titre exceptionnel et jusqu'à une certaine date (1), le paiement de subventions par l'Etat aux Caisses de Compensation, suivant des conditions fixées par un décret du 25 Mars 1941.

C'est en principe le fait que le contrat de travail du salarié n'a pas été résilié qui doit délimiter le chômage partiel du chômage total (2).

Toutefois, une circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail, en date

---

(1) D'abord jusqu'au 30 Juin 1941, puis jusqu'au 30 Juin 1942 et probablement jusqu'à une nouvelle date.

(2) Voir circulaire du Secrétariat au Travail du 11 Avril 1941.

du 4 Mars 1942 a fixé à quatre semaines la limite au delà de laquelle le chômage qui se prolonge ne doit plus être considéré comme du chômage partiel, mais comme du chômage complet, dans les établissements qui se sont vus contraints de fermer temporairement, sans pouvoir déterminer à l'avance la durée d'interruption de leur activité, bien que les contrats de travail ne soient pas rompus. Cependant, des dérogations dans des cas exceptionnels sont prévues, sur intervention de l'Inspecteur divisionnaire du Travail, après avis de l'Intendant Economique et des représentants locaux des Services de la Production Industrielle.

L'allocation de salaire unique doit-elle être décomptée en fonction de la durée légale du travail ou de la durée de travail dans l'entreprise ?

La formule légale selon laquelle l'allocation de salaire unique n'était attribuée qu'aux familles ne bénéficiant que d'un revenu professionnel, « versé en contre-partie d'un travail effectif », excluait du droit à cette allocation les salariés en chômage partiel. Donc pour les heures de travail le salarié devait recevoir l'allocation de salaire unique, et pour les heures chômées, l'allocation de la mère au foyer.

Mais cette conséquence de la loi fut rapidement abandonnée. Dans l'intérêt des salariés et aussi dans un souci de simplification des opérations des Caisses de Compensation, une circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail en date du 24 Juin 1941 décida, qu'à compter du 1er Juin 1941 l'allocation de salaire unique serait attribuée non seulement pendant les heures de travail effectif, mais encore pendant les heures chômées.

La loi du 18 Novembre 1940 ne visant que les salariés « occupés régulièrement chez un employeur » ne s'applique donc pas aux travailleurs à domicile ni aux travailleurs intermittents.

§ II

Les Travailleurs à domicile (3)

Sur quelles bases devront être décomptées les allocations susceptibles de leur être attribuées ?

---

(3) Le décompte se fait de la même façon pour les travailleurs aux pièces et n'effectuant pas habituellement des journées complètes de travail. Voir Questions Ecrites, tome IV, D. 20.

La loi du 1er Août 1941 et l'arrêté du 30 Décembre 1941 pris en vue de son application ne l'ont pas précisé. Les allocations étant en principe attribuées en fonction du temps de travail, on devra en toute logique déterminer ce temps en comparant le gain réel de l'ouvrier qui, d'après article 33 b du livre III du Code du Travail, doit figurer sur le carnet ou bulletin du travailleur avec le « salaire habituellement payé dans la région, aux ouvriers ou ouvrières de même profession et d'habileté moyenne, travaillant en atelier et exécutant les différents travaux courants de la profession ».

La fraction du gain réel excédant ce salaire moyen sera présumée, le cas échéant, provenir du concours du conjoint de l'ouvrier.

Il ne semble pas que ces dispositions doivent s'appliquer à l'auxiliaire salarié de l'ouvrier à domicile. En effet, ce dernier ayant à fournir les indications sur le temps de travail de son auxiliaire, on en déduit que les allocations lui seront décomptées au prorata du nombre d'heures de travail effectivement accomplies.

§ III

Salariés effectuant un travail intermittent ou irrégulier

La circulaire du Ministre des Finances du 18 Novembre 1940 prévoit que ces salariés « ont droit mensuellement à un nombre d'allocations journalières égal au quotient du nombre des heures de travail effectuées par le nombre d'heures de la journée légale de travail, sans pouvoir excéder le nombre des jours ouvrables du mois considéré ».

Les travailleurs intermittents travaillant pour plusieurs employeurs doivent donc faire connaître aux Caisses de Compensation auxquelles adhèrent leurs employeurs tous les emplois qu'ils occupent, ainsi que les rétributions qu'ils reçoivent. Les Caisses de Compensation totalisent toutes les heures de travail effectuées par un même travailleur, pour déterminer le nombre d'allocations journalières auxquelles il a droit (4).

---

(4) Voir A. F. Questions Ecrites, tome IV, C. 2.

SECTION II

Cas de cessation de travail

Dans les cas où les allocations ne sont pas versées corrélativement au salaire, seul le nombre d'enfants à charge et la résidence de la famille déterminent en principe le montant des allocations à être versées.

§ I

Salariés accidentés du travail

En général les Caisses de Compensation versent les allocations aux accidentés du travail sur la base de la mensualité entière.

Ces allocations sont payées en tenant compte du nombre d'enfants à charge, et doivent être versées aux taux actuellement pratiqués par la Caisse de Compensation. Les allocations devant épauler les charges de famille, charges qui sont en fonction du coût de la vie, on ne saurait, en effet, prendre pour base des allocations à servir celles versées pendant la période antérieure à l'accident du travail.

§ II

Salariés malades et assurés sociaux invalides

Comme nous l'avons vu, le bénéfice des allocations est conservé en cas d'interruption de travail au salarié malade, à la femme salariée pendant la période de repos précédant ou suivant l'accouchement. Dans ces cas, les allocations sont servies comme si le salarié était en activité.

Si le salarié est assuré social, le service des allocations est maintenu sur déclaration de l'employeur, lorsque l'interruption du travail n'excède pas trois jours, sinon le salarié doit produire un certificat émanant de la Caisse des Assurances Sociales.

Si le salarié n'est pas assuré social, des certificats médicaux devront établir la réalité et la durée de la maladie (5).

Dans le cas d'invalidité, l'assuré social doit toucher, en sus de sa pension, les allocations sur la base de la mensualité entière.

---

(5) Voir circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail du 29 Mai 1941.

§ III

Chômeurs totaux

Comment sont décomptées les allocations dues aux chômeurs par les Offices du Travail ?

La loi du 11 Octobre 1940 ne l'a pas prévu, mais un arrêté pris par le Préfet de la Seine le 16 Novembre 1940 indique que, dans ce cas, les allocations seront fixées, pour chaque jour, au 1/30e du taux mensuel résultant de l'application des dispositions du Code de la Famille (6).

§ IV

Veuves des allocataires (7)

Les allocations dues aux veuves des allocataires doivent être servies jusqu'à ce que les enfants bénéficiaires atteignent l'âge limite après lequel ils ne sont plus considérés comme étant à charge.

Elles sont calculées en se référant au salaire moyen du département dans lequel résidait l'allocataire lors de son décès. Cette mesure a pour objet d'éviter que les familles intéressées soient tentées de s'installer dans des communes urbaines pour y percevoir des prestations plus élevées, ou au contraire qu'elles hésitent à quitter la ville où elles résidaient lors du décès du père.

---

(6) Voir Bulletin Mensuel des Allocations Familiales. Octobre-Décembre 1940.

(7) Voir L'Actualité Sociale. Octobre 1942, p. 228. Novembre 1942, p. 278.

CHAPITRE III

Paiement des Allocations et Recouvrement des Cotisations

C'est par le paiement de cotisations à une Caisse de Compensation que les employeurs assument la charge des allocations dues à leurs salariés. C'est pourquoi, nous réunissons l'examen de la question du paiement des allocations et celle du recouvrement des cotisations dans un même chapitre.

SECTION I

PAIEMENT DES ALLOCATIONS

§ 1

Modalités de versement

Ce sont soit les Caisses de Compensation, soit les employeurs eux-mêmes au nom et pour le compte de la Caisse à laquelle ils sont affiliés qui procèdent au versement des allocations.

Ces versements doivent être faits en principe « au moins tous les trois mois et dans les premiers jours de la période suivant celle à laquelle elles (les allocations) s'appliquent » (1).

En général les versements des allocations se font mensuellement, mais cependant certaines Caisses, effectuant les paîments d'allocations par mandats-poste, versent les allocations tous les trois mois en raison des frais d'envoi que comportent les paîments mensuels, frais d'autant plus élevés proportionnellement que le montant de l'allocation est plus faible.

(1) R. A. P. du 14 Mars 1933, art. 16.

C'est le versement mensuel qui est le meilleur dans l'intérêt des familles, car bon nombre de celles-ci ont besoin des allocations pour équilibrer leur budget mensuel.

C'est pourquoi, prenant en considération les difficultés actuelles des conditions d'existence, le Secrétariat d'Etat au Travail, dans une circulaire du 29 Mai 1941, a recommandé aux Caisses de Compensation de « substituer au système de paîment trimestriel celui du paîment mensuel ».

L'article 15 du Code de la Famille a prévu une exception à ce versement périodique des allocations. Les chefs de famille de deux enfants et plus peuvent, d'après cet article, recevoir pour la première année d'existence de l'enfant et en remplacement de l'allocation normale une somme capitalisant lesdites allocations, compte tenu des tables de mortalité. Afin que les allocations ne soient pas détournées de leur objet propre, les chefs de famille doivent justifier leur demande par les besoins exclusifs de l'enfant : la présentation de factures correspondant à l'achat des objets nécessaires à l'enfant, berceau, layette, etc., permettra un versement anticipé des sommes dues en tant qu'allocations.

Cette mesure est peut-être dangereuse. Elle peut inciter les parents à faire au moment de la naissance de l'enfant des dépenses exagérées, et ensuite l'absence de l'appoint mensuel que sont les allocations pour le budget familial se fera sensiblement ressentir.

D'autre part, cette disposition se heurte « à une difficulté d'application qui vise non pas le décès possible de l'enfant au cours de sa première année d'existence, puisque cette éventualité est prévue par les tables de mortalité, mais bien la réduction au cours de cette même année du temps de travail donnant droit aux allocations journalières. L'on ne voit de solution possible que dans la prise en considération du temps de travail pendant les 12 mois précédant la naissance, de manière à procéder sur une base réelle au calcul de la somme capitalisée » (2).

Il est donc préférable, à tous points de vue, de s'en tenir au versement périodique des allocations.

D'ailleurs, le but qu'on entend donner au versement anticipé des allocations est réalisé par bien des Caisses qui, par l'intermédiaire de

(2) Manuel Pratique, p. 72.

leurs Services Sociaux, viennent en aide aux familles nécessiteuses, lors d'une naissance, par des primes destinées à épauler les frais que celle-ci occasionne.

A qui seront versées les allocations ?

§ II

Attributaires des Allocations

D'après la terminologie des Caisses de Compensation l'attributaire est la personne à qui les allocations sont versées. Qui doit être l'attributaire des allocations ? N'est-ce pas la personne qui réalise les conditions nécessaires à l'ouverture du droit à ces prestations, c'est-à-dire l'allocataire, en général le père de famille ? Non, pas forcément.

Les allocations ne sont pas plus un salaire qu'une primé ou une récompense au père de famille dont celui-ci peut disposer à son gré. Ce sont des prestations qui ont une destination spécifiquement familiale. Elles doivent épauler les dépenses d'intérêt familial et particulièrement celles relatives à l'entretien et à l'éducation des enfants. Aussi il peut y avoir intérêt, dans certains cas, afin que cette affectation familiale soit sauvegardée, de verser les allocations entre les mains d'une autre personne que l'allocataire.

Avant la loi du 11 Mars 1932, certaines Caisses versaient les allocations familiales entre les mains de la mère de famille.

La mère étant dans la majorité des cas l'administratrice de l'économie familiale est, en effet, la personne la plus qualifiée pour affecter judicieusement les allocations aux besoins de la famille ; et le versement des allocations entre ses mains est, en général, une garantie du respect de la destination propre de ces prestations.

C'est pourquoi le législateur du 11 Mars 1932 a laissé aux Caisses de Compensation la faculté de prévoir dans leurs règlements que les allocations seront, dans tous les cas ou dans certains cas, versées à la mère ou à la personne chargée effectivement de l'éducation et de l'entretien des enfants (3).

Outre cette faculté laissée aux Caisses par le législateur, celui-ci a prévu dans des lois subséquentes des cas où obligatoirement les allocations seraient versées à une autre personne que l'allocataire : ce

---

(3) Voir art. 74 b, § 3 de la loi du 11 Mars 1932.

sont les cas de divorce et de séparation et les cas de détournement des allocations de leur affectation familiale.

1°) Cas de divorce ou de séparation

Avant la loi du 24 Avril 1940, le père allocataire divorcé ou séparé qui n'avait pas la garde de ses enfants pouvait toucher les allocations, si compte en avait été tenu dans le calcul de la pension alimentaire à verser par lui à la mère en faveur des enfants dont celle-ci avait la garde.

Sinon la Commission Supérieure des Allocations Familiales estimait que le père pouvait se faire verser les allocations, à condition que preuve soit faite du versement effectif d'une pension alimentaire, ce qui faisait foi de la participation du père à l'entretien des enfants. Les allocations familiales devaient, dans ce cas, être reversées à la mère ayant la garde des enfants, sauf au père s'il le jugeait bon de faire reviser le taux de la pension alimentaire (4).

Ces solutions nécessitaient un contrôle bien difficile de la part des organismes chargés du paîment des allocations, et, de ce fait, les allocations versées au père risquaient, bien souvent, de ne pas profiter à leurs véritables bénéficiaires qui sont les enfants.

Il était donc plus simple et plus conforme à l'intérêt des enfants de désigner comme attributaire des allocations celui des parents à qui est confiée la garde de ceux-ci.

C'est pour cette raison que le législateur, par la loi du 24 Avril 1940 (5), complétant l'article 11 du décret-loi du 29 Juillet 1939, a prescrit en cas de divorce, de séparation légale ou de fait le versement des allocations « à celui des parents ou à la personne salariée ou non qui a la garde des enfants ».

Donc, lorsque les allocations familiales (6) naissent du chef du travail du père divorcé ou séparé qui n'a pas la garde de ses enfants, ces prestations doivent être versées directement à la mère ou à la personne à qui ceux-ci ont été confiés.

---

(4) Voir LAPORTE. Thèse précitée, p. 99.

(5) J. O. du 15 Mai 1940.

(6) Il n'est question ici que des allocations familiales car nous avons vu que l'Administration considère qu'en toute hypothèse, l'allocation de salaire unique ne devrait être servie à un divorcé que s'il travaille, et seulement au profit des enfants dont il a la garde. Et d'ailleurs l'allocation de salaire unique est-elle due aux divorcés ? Voir p. 80.

Dans ces conditions, les allocations doivent-elles s'imputer sur la pension alimentaire versée par le père à la mère en faveur des enfants dont elle a la garde ? Il semble que les allocations ne doivent plus entrer en ligne de compte dans l'évaluation de la pension alimentaire puisqu'aux termes de la loi le père ne doit plus les toucher, et que donc les allocations ne doivent, en aucun cas, s'imputer sur la pension.

Les tribunaux, qui jusqu'ici se prononçaient pour l'imputation des allocations familiales sur la pension alimentaire, semblent s'orienter aujourd'hui dans le sens de la non imputation.

Un jugement du Tribunal Correctionnel de Marseille, du 11 Décembre 1942 (7), a motivé sa décision par les attendus suivants :

« Attendu que depuis le décret-loi du 29 Juillet 1939, les allocations familiales paraissent avoir perdu leur caractère de complément de salaire, qu'elles sont en effet désormais attribuées à tous les travailleurs...

» Attendu, d'autre part, que le montant des allocations est indépendant du taux du salaire et n'est fonction que du nombre des enfants, qu'elles sont à cet égard versées non pas toujours au salarié lui-même mais à la personne qui a la charge effective de l'enfant.

» Attendu que pendant le mariage ces allocations ne bénéficient pas personnellement au salarié, mais sont employées par lui à l'éducation de ses enfants, que si l'on admettait l'imputation des allocations familiales sur la pension alimentaire, le mari, en cas de séparation des époux, ne verrait nullement ses ressources diminuées, alors que la mère qui déjà, durant le mariage utilisait pour l'entretien de ses enfants les allocations accordées à son mari, se trouverait dans une situation plus défavorable puisqu'elle perdrait l'appoint apporté par le salaire de ce dernier.

» Qu'il apparaît donc que depuis le décret du 29 Juillet 1939, l'époux condamné à contribuer à l'entretien et à l'éducation des enfants à la garde de son conjoint doit le faire par prélèvement sur ses propres ressources, indépendamment des allocations qui lui sont versées pour le compte desdits enfants, et qui constituent une aide que lui apporte la collectivité en vue de cet entretien, de cette éducation. »

---

(7) Voir L'Actualité Sociale. Mai 1943, p. 178.

Et dans le même sens tribunal de simple police, 15 Janvier 1943. L'Actualité Sociale, Mars-Avril 1943, p. 130.

Cependant, la Cour de Cassation s'obstinant à ne pas voir dans les allocations autre chose qu'un salaire, confirmant sa précédente jurisprudence, a jugé dans un arrêt du 16 avril 1942 (8) que les allocations, participant au salaire du père, doivent être, à défaut de stipulation contraire, imputées sur la pension alimentaire versée par celui-ci à la mère en cas de divorce, lorsqu'elles sont servies entre les mains de l'époux créancier de la pension qui a la garde des enfants.

Il résulte de cette jurisprudence que si le juge n'a pas pris en considération les allocations familiales pour fixer la pension alimentaire, et ceci en omettant de le préciser, les enfants seront lésés au bénéfice du père.

On voit à quelle injustice conduit la théorie de l'allocation salaire, théorie injustifiable d'ailleurs, car on ne saurait voir un salaire dans des prestations qui continuent à être versées en cas de cessation de travail du salarié.

Mais il semble que la Cour de Cassation doive adopter dans ses prochains arrêts une toute autre attitude.

En prescrivant le maintien des allocations en cas de mort du salarié, tant que les enfants pourront y prétendre en raison de leur âge, la loi du 9 Septembre 1942 a, en effet, sans équivoque possible, fait de ces prestations un droit propre des enfants et non du salarié, puisqu'elles survivent à la disparition de celui-ci.

Et comme nous allons le voir, la loi du 18 Novembre 1942 a apporté une réfutation formelle à la théorie de l'allocation-salaire, en précisant que les allocations appartiennent en réalité à la famille et non à son chef.

2°) Cas de détournement des allocations

La formule légale selon laquelle les allocations familiales sont dues non aux enfants, mais « au salarié qui les a à sa charge » (9), est en contradiction apparente avec l'idée que les allocations appartiennent aux enfants. Il serait souhaitable que le législateur revisât cette formule, qui favorise cette idée que les allocations seraient un dû personnel au salarié, qu'elles lui appartiendraient en propre.

Cette mentalité est bien trop souvent celle du salarié qui, considé-

---

(8) Recueil de Jurisprudence, tome V, d. 3.

(9) Article 74 b de la loi du 11 Mars 1932 et article 11 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

rant les allocations comme sa propriété, les dissipe sans parfois se soucier de les affecter le moindrement au mieux-être de sa famille. Combien de fois les allocations touchées pour un mois, ou même pour un trimestre, sont dépensées en quelques jours au café ou à tout autre plaisir tandis que les enfants sont quasiment réduits à l'état de misère.

Quels remèdes le législateur a-t-il apporté à cet état de choses ?

Réserve faite de la faculté que le législateur du 11 Mars 1932 laissait aux Caisses de Compensation de prévoir dans leur règlement le versement des allocations entre les mains de la mère de famille ou entre les mains de la personne effectivement chargée de l'entretien et de l'éducation des enfants, aucune mesure destinée à sauvegarder l'affectation des allocations familiales n'était prévue dans cette loi.

Ce fut le décret-loi du 12 Novembre 1938 qui vint prescrire une première mesure contre le détournement des allocations par le chef de famille. Dans son article 5 il prévoyait en effet : « le versement des allocations familiales pourra être retardé ou même suspendu un mois au maximum, lorsqu'après enquête de l'organisme agréé, il aura été établi que les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses. »

Cette disposition, reprise par l'article 16 du décret-loi du 29 Juillet 1939, n'était pas dépourvue d'intérêt en ce sens qu'elle constituait un avertissement pour les parents indignes, mais elle n'avait « aucune valeur reconstructive, ni réparatrice » (10).

Elle n'avait pour seul résultat que de priver la famille pendant un mois, au détriment des enfants, de ressources qui, bien que détournées de leur but, lui étaient nécessaires et elle laissait toujours subsister le mal.

Elle n'apportait donc aucune solution au problème de la protection durable des intérêts de l'enfant.

Il était assez curieux que le législateur du 29 Juillet 1939 qui, afin de garantir l'affectation de la prime à la première naissance (11), prescrivait que lorsqu'après informations recueillies, la prime risquerait de ne pas être utilisée dans l'intérêt de l'enfant, elle pourra être versée au Bureau de Bienfaisance ou à une œuvre ou à une personne

---

(10) Voir article de M. Savatier. *Affectation des Allocations Familiales.* Juris-Classeurs. Semaine Juridique, 1941. Etude 227.

(11) Article 6 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

qualifiée qui aura la charge d'affecter ladite somme aux soins exclusifs de l'enfant, n'eût pas prévu quant aux allocations familiales une mesure similaire, mesure qui, en la matière, était la plus nécessaire.

Complétant l'article 11 du décret-loi du 29 Juillet 1939, la loi du 24 Avril 1940 a prévu quelques nouvelles dispositions destinées à garantir l'affectation des allocations, mais dispositions encore incomplètes.

Elle prescrit le versement des allocations « à la mère ou à défaut à la personne effectivement chargée de l'entretien et de l'éducation des enfants, lorsque le père est déchu de la puissance paternelle. »

D'autre part, elle prévoit que « dans le cas où l'un des conjoints a fait l'objet d'une condamnation pénale en vertu de la loi sur les enfants abandonnés ou maltraités, ou d'une condamnation pour ivresse, les allocations sont versées à l'autre conjoint, si celui-ci n'a pas fait lui-même l'objet d'une condamnation de même nature, ou, à défaut, à une œuvre ou à une personne qualifiée qui aura la charge d'affecter lesdites allocations aux soins exclusifs des enfants. »

Il est en effet normal, dans de tels cas, d'enlever aux parents indignes la libre disposition des allocations.

Mais il est préférable de ne pas attendre de telles extrêmités pour rendre les allocations à leur destination familiale.

En dehors de ces cas de disqualification judiciaire, la loi du 24 Avril 1940 ne prévoyait que le versement des allocations à la mère ou à l'ascendante lorsqu'après informations recueillies, ce versement au père ou à l'ascendant risquerait de priver les enfants du bénéfice des allocations. Or la mère ou l'ascendante peuvent à leur tour ne pas jouer convenablement leur rôle. Les remèdes au détournement des allocations de leur affectation étaient donc encore imparfaits.

C'est la loi du 18 Novembre 1942 (12) qui a enfin donné une solution heureuse au problème de l'affectation familiale des allocations.

Cette loi remplaçant l'article 16 du décret-loi du 29 Juillet 1939 organise le contrôle de l'affectation des allocations aux besoins du foyer ou des enfants, et prévoit, dans le cas où ces prestations ne seraient pas employées à l'amélioration des conditions de vie de la famille, leur versement en partie ou en totalité entre les mains d'une

---

(12) J. O. du 18 Décembre 1942.

personne physique ou morale dite « Tuteur aux allocations familiales » (13).

Comment sera assuré le contrôle de l'affectation des allocations ?

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 18 Novembre 1942 prévoit que « le Délégué Régional à la Famille, l'Inspecteur du Travail, le Contrôleur des Lois Sociales en Agriculture ou l'Inspecteur de l'Assistance, les Autorités Judiciaires saisies de procédures concernant les mineurs en vertu des lois du 24 Juillet 1889 (14), 19 Avril 1898 (15) et 26 Juillet 1942 (16) et toutes Autorités administratives chargées de la protection de l'Enfance signalent au Préfet les cas où les enfants, donnant droit à l'attribution d'allocations familiales, sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, et ceux où le montant de ces allocations n'est pas employé, par les chefs de famille, à l'amélioration des conditions de vie au foyer, d'entretien et d'éducation des enfants. »

La loi ne vise que les « Autorités administratives chargées de la protection de l'Enfance » comme habilitées à signaler les cas de mauvais emploi des allocations. Est-ce à dire que les organismes privés et les particuliers soient désarmés en la matière ? Nullement. S'ils ne sont pas habilités à signaler directement au Préfet les cas d'emploi illégitime des allocations, ils ont cependant qualité pour saisir le Délégué Régional ou toute autre Autorité administrative énumérée par la loi.

La circulaire du Secrétaire d'Etat à la Santé et à la Famille en date du 7 Mai 1943 (17), adressée aux Délégués Régionaux à la Famille, reconnaît explicitement ce droit à « toute personne en relations directes avec les familles ».

Les Assistantes Sociales, les Visiteuses familiales ont donc qualité

---

(13) Cette mesure s'applique non seulement aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer dans les cas exceptionnels où celle-ci peut être versée, mais aussi à l'allocation de salaire unique qui est versée dans les mêmes conditions que les allocations familiales. Art. 2 de la loi du 29 Mars 1941. Prescription reprise dans l'art. 6 de la loi du 6 Juillet 1943.

(14) Loi relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés.

(15) Loi traitant de la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants.

(16) Loi concernant l'enfance délinquante.

(17) Voir Textes réglementaires concernant les Allocations Familiales, p. 48.

pour signaler au Délégué Régional ou à toute autre Autorité administrative compétente, les cas flagrants de détournement des allocations, lorsque les procédés amiables se révèleraient inefficaces.

Le Préfet saisi de ces cas pourra alors décider, que pendant une durée qu'il précisera, les allocations en tout ou en partie ne seront plus versées au chef de famille, mais à une personne physique ou morale qualifiée dite « Tuteur aux allocations familiales ».

Pendant un délai de trois mois la décision du Préfet ne peut être modifiée par un autre que par lui-même. Lorsque ces trois mois se sont écoulés (18), l'allocataire peut saisir d'une demande en revision le Juge de Paix qui doit statuer dans le mois de la réclamation par une sentence motivée exécutoire par provision, dont le texte est envoyé à l'allocataire. Celui-ci a un délai de dix jours pour faire appel devant le Tribunal Civil qui statue en Chambre du Conseil dans un délai de deux mois.

Ces sentences sont à leur tour sujettes à revision (19) dans des délais différents selon la personne qui demande cette revision. Un délai de six mois doit s'écouler avant que le Préfet ou le « Tuteur aux allocations familiales » puisse formuler une demande en revision, aucun délai n'étant toutefois imposé au cas où des poursuites pénales sont engagées contre un membre de la famille. Et ce délai est d'un an lorsque la demande en revision émane du chef de famille allocataire.

La désignation du Tuteur revient donc au Préfet ou en cas de revision au Juge de Paix ou au Tribunal Civil.

C'est, d'après la circulaire du 7 Mai 1943, au Délégué Régional à la Famille qu'il appartient de préparer cette désignation, en suggérant les noms des Tuteurs éventuels, la liste de ceux-ci devant être dressée par le Délégué Régional avec l'aide d'une Commission pouvant comprendre le Procureur de la République, les Autorités administratives chargées de la protection de l'Enfance ainsi que des représentants des Caisses de Compensation et des Associations de familles.

Qui peut être Tuteur aux allocations familiales et quel est son rôle ?

La loi du 18 Novembre 1942 est brève à ce sujet. Elle prévoit que le Tuteur pourra être une personne physique ou morale, et qu'il devra affecter les allocations, à lui déléguées en tout ou en partie, non seule-

---

(18) Loi du 18 Novembre 1942, alinéas 5, 6, 7 et 8.
(19) Loi du 18 Novembre 1942, alinéa 9.

ment aux besoins exclusifs des enfants, mais aussi à ceux du foyer, c'est-à-dire aux besoins familiaux.

Mais la circulaire du 7 Mai 1943 est beaucoup plus explicite sur les qualités que doivent réaliser les Tuteurs éventuels et sur le mécanisme de leur intervention.

a) Personnes susceptibles d'être « Tuteurs aux allocations familiales »

Peuvent être proposées comme « Tuteurs aux allocations familiales » toutes personnes physiques ou morales s'occupant de l'Enfance et présentant des garanties suffisantes.

1°) Des personnes morales publiques ou semi-publiques telles que l'Assistance Publique, le Bureau de Bienfaisance, les Commissions administratives des Hospices, le Secours National, etc...

2°) Parmi les personnes morales privées, toutes les œuvres s'occupant de l'Enfance : orphelinat, crèches, garderies d'enfants, patronages ont qualité pour être « Tuteurs aux allocations ».

3°) Parmi les personnes physiques, toute personne connue pour son esprit charitable et son dévoûment aux œuvres de l'Enfance sera indiquée pour être proposée comme Tuteur. Mais il est préférable que les Assistantes sociales et les Visiteuses sociales n'aient pas à assurer cette charge, car il importe qu'elles conservent la confiance des familles et puissent ainsi garder près d'elles leur rôle de conseillers.

D'une façon générale, la solution la meilleure serait de désigner comme « Tuteur aux allocations familiales » une personne morale, celle-ci présentant plus de garanties de stabilité et de durée qu'une personne physique.

Il semble que les Associations de la loi du 29 Décembre 1942 ou loi Gounot seraient qualifiées pour remplir ce rôle ; n'ont-elles pas pour objet notamment de « gérer tous services d'intérêt familial, y compris les services publics dont les Pouvoirs Publics estiment devoir leur confier la charge » ? (20).

b) Pouvoirs du « Tuteur aux allocations familiales »

C'est l'arrêté de nomination qui doit déterminer les pouvoirs du Tuteur, et décider si le déssaisissement du père de famille portera sur la totalité des allocations, ou sur une partie d'entre elles.

---

(20) Art. 2 de la loi du 29 Décembre 1942.

Les modalités de ses interventions varieront avec chaque cas.

Le Tuteur pourra percevoir les allocations et les affecter lui-même aux besoins des enfants, aux dépenses d'intérêt familial : paîment des fournisseurs, du loyer, du gaz, de l'électricité, de la cantine scolaire, des colonies de vacances, etc...

Mais si la famille n'est pas complètement incapable de se diriger elle-même, le Tuteur pourra être simplement chargé d'homologuer les dépenses faites dans un intérêt familial. La Caisse doit alors retenir les allocations et payer les fournisseurs jusqu'à concurrence du montant de celles-ci, sur présentation de factures visées par le Tuteur (21).

Cette dernière solution, qui a l'avantage d'associer le père de famille à l'entretien et à l'éducation des enfants, présente une grande portée éducative et devra donc s'appliquer toutes les fois qu'elle s'avèrera possible.

Ainsi, il pourra être mis fin à tous les scandales provoqués par les emplois illégitimes des allocations, et les enfants seront enfin protégés contre les manquements dont ils peuvent être victimes de la part de parents indignes.

D'autre part, cette loi présente une grande portée sociale car, tout en protégeant les enfants, elle tend à rendre la conscience de leurs devoirs familiaux à ceux des parents qui l'auraient oubliée, condition sans laquelle la Famille française ne saurait être restaurée.

§ III

Intangibilité des Allocations

L'affectation familiale des allocations conduit à une autre conséquence : l'Intangibilité de ces prestations.

A cet effet, l'article 74 d de la loi du 11 Mars 1932 dispose que « les allocations familiales sont incessibles et insaisissables, sauf pour le paîment de dettes alimentaires prévues par l'article 203 du Code Civil ». L'article 203 concerne l'obligation alimentaire des parents envers leurs enfants. Les allocations familiales ne peuvent donc être ni saisies, ni cédées si ce n'est pour le paîment de dettes alimentaires contractées pour l'entretien et l'éducation des enfants. Il en est de

---

(21) Les dispositions sont les mêmes que celles préconisées par M. SAVATIER dans son article intitulé *Le détournement des Allocations Familiales et ses remèdes*. Actualité Sociale, Février 1942, p. 45, 46, 47.

même pour les allocations de la mère au foyer et de salaire unique qui doivent être versées dans les mêmes conditions que les allocations familiales.

D'autre part, les allocations constituant le patrimoine intangible des enfants bénéficiaires, « aucune déduction ne peut être faite pour quelque cause que ce soit », sous réserve cependant du cas de fraude. Si, en effet, par de fausses déclarations, l'allocataire s'est fait remettre des sommes majorées, il pourra être condamné civilement à restituer les sommes indûment perçues, et dans ce cas des retenues pourront être effectuées sur les allocations qui pourraient lui être dues à l'avenir.

En cas d'erreur de la part de la Caisse, « il est évident qu'une erreur de compte peut toujours être réparée », et que la restitution éventuelle des trop perçus peut être toujours exigée (22).

Quels sont les droits de l'allocataire, en cas de non paîment des allocations qui lui sont dues ?

§ IV

Procédure de recouvrement des Allocations
Actions — Privilège

I. — En cas de non paîment des allocations dues, l'article 3 de la loi du 11 Mars 1932 permet à l'allocataire d'intenter une action en paîment de ces prestations contre la Caisse de Compensation à laquelle son employeur est affilié. Ce n'est que dans le cas où, en contravention avec la loi, l'employeur ne serait pas affilié à une Caisse de Compensation que la loi donne à l'allocataire une action directe contre son employeur (23).

Cependant, considérant que les allocations sont des créances dérivant du contrat de travail et que donc les employeurs en sont les débiteurs directs, la jurisprudence donne au salarié le choix d'exercer son action en recouvrement d'allocations contre la Caisse ou contre son employeur (24).

Cette action pouvant s'intenter contre l'employeur comporte de

---

(22) Voir Manuel Pratique des Allocations Familiales, p. 71.

(23) Article 5 de la loi du 11 Mars 1932.

(24) Voir arrêt de Cour de Cassation, 17 Février 1939. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 6 ; dans le même sens, Conseil de Prud'homme de Saint-Etienne, 25 Avril 1940, tome IV, b. 8.

grands inconvénients pour celui-ci lorsque la Caisse de Compensation est chargée d'assurer le service des allocations. En effet, l'employeur ne pourra pas appeler la Caisse de Compensation en garantie devant le Conseil de Prud'hommes, seule juridiction compétente pour connaître d'une action en paîment d'allocations intentée par un salarié contre son employeur, le Conseil de Prud'hommes étant incompétent pour statuer sur une demande en garantie.

L'employeur sera donc dans la quasi-impossibilité de se défendre, et se verra de ce fait condamné à payer à son salarié les allocations, alors que le paîment de ses cotisations à la Caisse de Compensation aurait dû l'en dispenser.

Toutefois, il pourra se retourner contre la Caisse de Compensation et intenter contre celle-ci, devant le Juge de Paix ou le Tribunal Civil, une action en dommages et intérêts (25).

Il serait vraiment plus simple, lorsque la Caisse de Compensation est tenue d'assurer le service des allocations, de mettre hors de cause l'employeur qui a satisfait à toutes les obligations que la loi lui impose, et de n'accorder à l'allocataire qu'une action en paîment des allocations contre la Caisse.

Quel est le tribunal compétent en cas d'action dirigée contre la Caisse de Compensation ? Le Conseil de Prud'hommes est-il aussi la juridiction compétente ?

Le Tribunal Civil de Pau, le 10 Décembre 1937 (26), a jugé que les contestations relatives au paîment des allocations familiales, considérées à juste titre comme un accessoire du salaire, ne relèvent de la compétence des Prud'hommes qu'à la condition que la demande ait été dirigée contre l'employeur et non contre la Caisse de Compensation, aucun lien contractuel n'existant entre l'allocataire et la Caisse et, au surplus, les Caisses de Compensation ne figurant pas parmi les entreprises industrielles ou commerciales que la loi a rendues justiciables de cette juridiction.

De même le Juge de Paix de Moutiers, le 17 Mars 1939, statuant en matière prud'homale, jugeait que, le salarié et la Caisse n'étant liés par aucun contrat de travail, le Conseil de Prud'hommes ne saurait

---

(25) Voir arrêt de Cour de Cassation, Ch. Sociale, 17 Février 1939. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 6.

(26) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III, f. 3.

être compétent en cas de litige intervenu entre les deux parties. Seuls les tribunaux de droit commun seront compétents (27).

Cependant, le Tribunal Civil de Caen, le 21 Octobre 1941, a jugé que, lorsque la demande a pour objet le paîment d'allocations familiales et que la Caisse de Compensation, à laquelle était affilié l'employeur, est assignée sans que l'employeur ait été en cause, le Conseil de Prud'hommes est seul compétent, car si l'employeur, tenu légalement de s'affilier à une Caisse de Compensation, se trouve substitué par celle-ci, cette circonstance ne saurait soustraire l'employé à ses juges naturels (28).

Il semble que cette décision soit mal fondée. La Caisse de Compensation a une personnalité autonome, distincte de celle des employeurs. Elle a des obligations propres, différentes de celles de ses membres. Elle ne saurait donc être considérée comme la mandataire des employeurs.

II. — L'action des allocations contre les Caisses de Compensation et autres institutions agréées est garantie, pour le recouvrement des allocations, par un privilège général leur permettant le règlement par préférence sur le produit de la vente des meubles et immeubles du débiteur.

Mais ce privilège créé par la loi du 11 Mars 1932 ne vient qu'en septième rang parmi les privilèges prévus par l'article 2101 du Code Civil. Il est regrettable que le législateur n'ait pas assimilé, quant au rang du privilège qui les garantit, les allocations au salaire (29), les allocations ne sont-elles pas, en effet, comme le salaire, d'une nécessité vitale pour leurs créanciers ?

§ V

Détournement des Allocations par l'employeur

Nous avons vu que certaines Caisses laissent à leurs adhérents le soin de verser directement les allocations à leurs salariés et que, dans ces conditions, c'est en tant que mandataire de la Caisse que l'employeur doit effectuer le paîment de ces prestations.

---

27) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, t. IV, f. 12.

(28) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, t. IV, f. 35.

(29) Créance privilégiée venant en 4e rang parmi les créances privilégiées de l'art. 2101 du Code Civil.

Si en violation de ce mandat l'employeur détourne les allocations destinées à ses salariés, pour quel délit pourra-t-il être poursuivi ?

De tels faits constituent un abus de confiance, puisque, conformément à l'article 408 du Code Pénal caractérisant ce délit, il y a détournement, au préjudice des véritables propriétaires, de fonds remis à titre de mandat, à la charge d'en faire un usage déterminé.

Et si, usant de manœuvres frauduleuses, l'employeur s'est fait remettre par la Caisse des sommes majorées, il sera en outre coupable d'escroquerie. Que faut-il entendre par manœuvres frauduleuses ? Une simple allégation mensongère de la part de l'employeur suffit-elle pour caractériser le délit d'escroquerie ? Non, il faut en outre un fait extérieur, un acte matériel ou une intervention d'un tiers de nature à donner force et crédit à l'allégation mensongère du prévenu (30).

Ainsi la Cour d'Appel de Nîmes, par arrêt du 11 Mai 1939 (31), a reconnu dans l'espèce qui lui était renvoyée « ... que J..., en faisant figurer de mauvaise foi sur les bordereaux trimestriels en même temps que des mentions exactes relatives à d'autres ouvriers, des paîments majorés (cas H...), ou inexistants (cas P...), a abusé de sa qualité de mandataire pour faire croire à la sincérité des bordereaux mensongers, qu'il a ainsi commis des actes frauduleux qui ont déterminé la Caisse à lui remettre des fonds, et sont constitutifs de délit d'escroquerie.

» Attendu que abstraction faite de cette qualité de mandataire, les actes incriminés tombent encore sous l'application de l'article 405 du Code Pénal.

» Attendu, en effet, que l'envoi des bordereaux mensongers était accompagné de pièces justificatives exigées par la Caisse : certificat de vie collectif des enfants, des ouvriers, fiche individuelle des bénéficiaires des allocations, mentionnant leur état civil et leur situation de famille, que ces fiches étaient signées par les bénéficiaires des allocations et l'employeur.

» Attendu que la production de ces pièces à l'appui des bordereaux constitue l'acte extérieur et l'intervention d'un tiers, l'ouvrier, fût-il comme en l'espèce de bonne foi, qu'à l'aide de ces pièces donnant crédit aux allégations mensongères des bordereaux, le prévenu

---

(30) Voir arrêt de Cour de Cassation, 29 Décembre 1938. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, f. 4.

(31) Voir Bulletin Mensuel des Allocations Familiales, Mars 1939, p. 56.

s'est fait créditer par la Caisse et s'est fait remettre par elle des sommes auxquelles il n'avait point droit, qu'ainsi le délit d'escroquerie est caractérisé... »

Outre les sanctions pénales que l'employeur malhonnête pourra encourir, il sera passible de dommages et intérêts envers la Caisse de Compensation, en réparation du préjudice matériel et du préjudice moral que de tels agissements lui ont causés.

§ VI

Perception indue des Allocations par le salarié

Il s'agit ici du cas où le salarié se serait fait remettre, par la Caisse ou par son employeur, des allocations auxquelles il n'avait pas droit.

Par exemple, un salarié, prétendant faussement assumer la charge effective d'un frère, ou d'un pupille ou de tout autre enfant ouvrant le droit aux allocations, se serait fait remettre à ce titre des allocations. Outre les sanctions civiles dont il sera passible, tombera-t-il sous le coup de la loi pénale ?

De tels faits constituent-ils un délit d'abus de confiance, un délit d'escroquerie ?

1°) Constituent-ils un abus de confiance ?

Il semble que l'on doive répondre affirmativement, car les allocations sont remises au salarié à titre de mandat et non à titre de propriété. Il les reçoit à charge d'en faire un usage déterminé, à charge de les employer dans l'intérêt des enfants qui ouvrent droit à ces allocations.

La Cour d'Appel d'Aix, le 13 Septembre 1941, (32), avait jugé en ce sens. Il s'agissait d'un tuteur qui, prétendant faussement avoir la charge de ses pupilles, avait perçu, pour ce motif, des allocations qui ne leur profitaient nullement, et qui venaient simplement accroître ses revenus. La Cour d'Appel d'Aix avait vu dans ces faits un délit d'abus de confiance, attendu que les allocations avaient été remises au tuteur à charge de les remettre à ses pupilles, ou au moins de les employer dans leur intérêt.

Mais la Cour de Cassation (33) saisie de cette affaire a jugé qu'il

---

(32) Voir Juris-Classeurs. Semaine Juridique, 1er Novembre 1942, n° 44, p. 2029.

(33) Arrêt du 24 Juin 1942. Edition Sociale Française. Jurisprudence concernant les Allocations Familiales, tome V, c. 16.

ne peut y avoir là délit d'abus de confiance, ce délit supposant le détournement de fonds au préjudice du véritable propriétaire ou détenteur, et que, dans l'espèce, ni la Société débitrice des allocations, ni les pupilles bénéficiaires ne pouvaient être considérés comme ayant l'une des qualités susvisées, les allocations étant dues à celui-là seul qui les entretient.

Mais cet arrêt est antérieur aux lois du 9 Septembre 1942 et du 18 Novembre 1942 qui reconnaissent implicitement que les allocations sont un droit propre des enfants bénéficiaires, et non la propriété de celui qui les entretient, comme l'a estimé jusqu'ici la Cour de Cassation.

Il est donc vraisemblable que dans ses prochains arrêts la Cour de Cassation revise sa jurisprudence.

Admettra-t-elle alors que les allocations sont remises à l'allocataire à titre de mandat ? Dans l'affirmative, tout emploi illégitime de ces prestations constituerait un délit d'abus de confiance et tomberait, de ce fait, sous le coup des articles 406 et 408 du Code Pénal.

Il y aurait là une arme bien efficace contre tout détournement des allocations de leur destination propre.

2°) La perception indue d'allocations peut-elle constituer un délit d'escroquerie ?

Il en est ainsi lorsque le salarié a usé de manœuvres frauduleuses pour se faire remettre les allocations.

Dans son arrêt du 24 Juin 1942, la Cour de Cassation a jugé que la production par le tuteur, pour pouvoir toucher les allocations, d'un certificat de domicile attestant faussement que ses pupilles vivent avec lui, constitue une manœuvre frauduleuse pour persuader l'existence d'un crédit imaginaire, et que le délit commis par le prévenu est un délit d'escroquerie tombant sous le coup de l'article 405 du Code Pénal (34).

---

(34) Voir dans le même sens, jugement du Tribunal Correctionnel de Lille, 9 Février 1942. Edition Sociale Française. Jurisprudence concernant les Allocations Familiales, tome V, c. 2.

SECTION II

RECOUVREMENT DES COTISATIONS

Ce sont les cotisations patronales qui alimentent les Caisses de Compensation chargées du paîment des allocations. A partir de quel moment l'employeur est-il tenu de verser des cotisations à une Caisse de Compensation, quelle est la durée de la créance de celle-ci pour le paîment des cotisations de ses adhérents, et ses droits quant à leur recouvrement ?

§ 1

Point de départ du droit de la Caisse au paîment de cotisations par l'employeur

L'employeur est-il tenu de verser des cotisations à une Caisse de Compensation à compter de la date de son assujettissement à la législation sur les allocations familiales, ou à compter de son adhésion à une Caisse de Compensation, en cas d'affiliation postérieure à la date de cet assujettissement ?

Les Caisses de Compensation prétendent, en général, avoir droit au paîment de cotisations à partir de la date d'assujettissement de l'employeur à la loi. Elles justifient leurs prétentions par les motifs suivants :

L'article 74 a du Code du Travail édicte que : « Tout employeur... est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation... constituée entre employeurs, en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales ». D'après les termes mêmes de la loi, le but de l'obligation pour les employeurs de s'affilier à une Caisse de Compensation est la répartition entre ceux-ci des charges des allocations. Faire une distinction entre l'obligation de s'affilier à une Caisse d'une part, et les effets de cette affiliation d'autre part, c'est réduire l'obligation à une forme vide et abstraite. L'obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation est donc inséparable de l'obligation de verser des cotisations à celle-ci.

Or, par suite de la matière envisagée et du caractère impératif des termes de la loi, il s'agit à l'évidence d'obligations d'ordre public auxquelles, d'après l'article 6 du Code Civil, on ne peut déroger par

convention particulière. Nul ne peut donc éluder l'obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation et donc celle de payer des cotisations à celle-ci à partir de la date de son assujettissement à la loi.

Cette thèse de la rétroactivité du contrat d'adhésion, quant au paîment des cotisations, toute défendable qu'elle soit, se heurte à l'objection suivante :

Si le législateur avait entendu obliger l'employeur qui s'affilie tardivement à une Caisse de Compensation à verser à celle-ci l'arriéré des cotisations dues depuis la date de son assujettissement à la loi, il eût mis la Caisse dans l'obligation de verser l'arriéré des allocations dont les employés bénéficiaires auraient été frustrés par le retard dans l'affiliation de leur employeur. Or, il ne l'a pas fait. Au contraire, l'article 5 de la loi du 11 Mars 1932 prévoit, dans ce cas, la possibilité pour les bénéficiaires frustrés de réclamer au contrevenant lui-même, sous forme de dommages et intérêts, les allocations qu'ils auraient dû toucher si leur employeur avait adhéré à la Caisse en temps voulu.

Cependant, en réponse à une question écrite, le Ministre du Travail avait estimé « qu'une Caisse de Compensation, à laquelle a adhéré un employeur postérieurement à la date d'assujettissement de son entreprise, était fondée à lui réclamer les cotisations dues depuis cette date, compte tenu, le cas échéant, des allocations que l'employeur aurait versées à son personnel, et, qu' « au cas où l'employeur n'aurait pas attribué d'allocations à son personnel, la Caisse de Compensation était tenue d'en effectuer, rétroactivement, le versement aux chefs de famille occupés dans l'établissement, en contre-partie des cotisations dues » (35). Il était amené ainsi à prendre une disposition non prescrite par la loi, et que la loi ne pouvait sous-entendre, sinon l'action en dommages et intérêts, d'un montant au moins égal aux allocations arriérées, donnée au salarié contre son employeur ne se justifierait pas.

Pour ce motif, la jurisprudence, jusqu'ici hésitante, semble s'orienter actuellement dans le sens de la non rétroactivité du contrat d'adhésion de l'employeur à une Caisse de Compensation.

Ainsi, le Tribunal Civil de Bourg, le 10 Juin 1938 (36), le Tribunal de Commerce de la Seine, le 10 Juillet 1941 (37) et plus récemment

---

(35) Voir Manuel Pratique des Allocations Familiales, p. 28, et Questions Ecrites et Jurisprudence, tome II, E. 6 et tome III, C. 11.

(36) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome III, a. 79.

(37) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 49.

le Juge de Paix de Cheylard (Ardèche), le 26 Août 1942 (38) ont jugé que le contrat d'adhésion de l'employeur à une Caisse ne peut avoir d'effets, quant au paîment des cotisations, que du jour de l'affiliation de l'employeur à la Caisse. La Cour de Cassation n'a pas encore eu, à notre connaissance, à statuer sur la question. Mais le fait que, dans un arrêt du 13 Mai 1941 (39), elle déclare recevable l'action civile d'une Caisse de Compensation contre un employeur assujetti non en règle avec la loi, attendu que cette Caisse « a été frustrée par le contrevenant de cotisations nécessaires au service des allocations familiales », semble impliquer que ce n'est qu'en tant que dommages et intérêts que la Caisse de Compensation pourra réclamer à l'employeur les cotisations arriérées (40).

L'action civile se prescrivant par un an (41) à partir du moment où l'infraction a cessé, si un an à compter de la date d'affiliation de l'employeur à la Caisse, celle-ci n'a pas intenté contre l'employeur une action en dommages et intérêts, il y aurait donc, dans ces conditions, prescription des cotisations afférant à la période antérieure au contrat d'adhésion (42).

Quel est le délai de prescription des cotisations dues par l'employeur à compter de son affiliation à une Caisse de Compensation et quels sont les droits de celle-ci quant au recouvrement des cotisations patronales ?

§ II

Prescription des cotisations patronales Privilège donné aux Caisses de Compensation quant à leur recouvrement (43)

I. — La loi n'a pas prévu de prescription extinctive des créances des Caisses de Compensation pour le paîment des cotisations de leurs adhérents.

---

(38) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome V, e. 15.

(39) Voir Cour de Cassation, Chambre Criminelle, 13 Mai 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, e. 46.

(40) Compte tenu évidemment des allocations arriérées que l'employeur aura à verser à ses employés.

(41) Voir art. 2, § 3 et art. 640 du Code d'Instruction Criminelle.

(42) Voir en ce sens Justice de Paix de Cheylard (Ardèche), 26 Août 1942. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome V, c. 15.

(43) Voir Action en cas de non paîment des cotisations dues, p. 65 et s.

Mais il semble qu'il faille leur appliquer la prescription de 5 ans prévue par l'article 2277 du Code Civil, applicable à toutes créances payables par année ou à des termes périodiques plus courts.

II. — Les créances des Caisses de Compensation relatives aux cotisations patronales bénéficient d'un privilège général permettant à la Caisse règlement par préférence sur le produit de la vente des meubles et immeubles de son débiteur. Ce privilège, créé par la loi du 11 Mars 1932, complète, avec le privilège créé pour garantir le recouvrement des allocations familiales, l'article 2101 du Code Civil. Il vient en huitième rang.

Mais la loi s'est bornée à préciser le rang et l'assiette de ce privilège. Il y a donc lieu, quant à la durée du privilège d'appliquer les règles générales du droit, qui prescrivent que la durée du privilège n'a d'autre limite que la durée de la créance elle-même (44).

---

(44) Voir Jugement du Tribunal de Commerce de Joigny du 7 Février 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 41, et dans le même sens, Cour d'Appel d'Amiens, 4 Novembre 1938. Questions Ecrites et Jurisprudence, c. 84.

CHAPITRE IV

Prescription des Allocations

Quel est le délai de prescription des allocations ? A partir de quel moment court ce délai ? Telles sont les questions qui se posent ici.

SECTION I

DÉLAI DE PRESCRIPTION

Le législateur n'a pas prévu les délais de prescription des allocations familiales et de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique, et c'est là une sérieuse lacune à déplorer.

Les allocations, indépendantes du chiffre du salaire, du potentiel de travail de l'ouvrier, ne constituant pas une dette de l'employeur mais de la Caisse à laquelle celui-ci est affilié, maintenues alors qu'il n'y a plus de salaire, survivant même à la mort du salarié, appartenant à la famille du salarié et non à celui-ci, ne sauraient être assimilées à un salaire. La prescription de 6 mois prévue pour les salaires ne peut donc leur convenir.

Leur nature est complexe. Elles répondent à des préoccupations diverses, péréquation des ressources aux charges de famille, encouragement à la natalité, à la femme au foyer, aussi n'entrent-elles dans aucun des cadres juridiques prévus par le Code Civil. Ce sont des prestations sui generis ayant leur réglementation propre.

En l'absence de texte légal, il semble que les allocations doivent se prescrire par 5 ans avec « les créances payables par année ou à des termes périodiques plus courts » (article 2277 du Code Civil). Les tribunaux n'ont pas encore eu à se prononcer sur ce délai.

SECTION II

Point de départ du délai de prescription

A partir de quel jour le droit aux allocations est-il considéré comme acquis ?

C'est la réalisation des conditions exigées pour être allocataire qui ouvre droit aux allocations. Mais on doit admettre qu'il y a une sorte de droit acquis, sous condition de la production des pièces justificatives à la Caisse de Compensation.

Suivant les Caisses, les pièces justificatives doivent être transmises soit directement par l'ayant-droit à la Caisse, soit remises par l'employeur qui assure leur transmission à la Caisse. Il est équitable qu'un délai raisonnable soit donné aux ayants-droit pour fournir les pièces dont l'établissement et la production peuvent demander un certain temps.

Mais ce délai ne doit pas être trop long car, afin d'établir les cotisations patronales qui sont généralement trimestrielles, la Caisse doit connaître le montant des dépenses auxquelles elle doit faire face, sinon toute comptabilité deviendrait impossible.

Le législateur n'a fixé aucun délai de prescription en la matière. Mais les tribunaux prononcent la déchéance du droit aux allocations si la production tardive des pièces justificatives a eu pour cause la négligence de l'allocataire.

Ainsi, le Tribunal Civil de Nogent-sur-Marne a jugé, le 18 Novembre 1938 (1), qu'un salarié, n'ayant pas fourni en temps utile les pièces justificatives pour l'obtention des allocations familiales, n'est pas fondé à réclamer à son employeur le rappel de ses allocations pour une période s'étendant sur plusieurs années, alors que l'employeur et la Caisse ont rempli leur rôle d'intermédiaire en avertissant le salarié de sa négligence ; qu'il y a lieu de faire application à l'intéressé des règles juridiques en matière de forclusion et de déchéance.

Mais, s'il y a dans le retard de la production des pièces justificatives une cause indépendante de la volonté de l'allocataire, il est normal que le versement rétroactif des allocations soit dû.

---

(1) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 3.

Le Conseil de Prud'hommes de Marseille, le 17 Janvier 1939 (2), a jugé en ce sens. Il s'agissait d'une mère de famille divorcée à laquelle la charge des enfants avait été confiée, et qui avait formulé tardivement sa demande d'allocations familiales, par suite de l'ignorance où elle se trouvait de l'adresse de son ex-époux salarié dans une entreprise assujettie. Le Conseil de Prud'hommes de Marseille a estimé que cette femme était en droit de prétendre au versement des allocations familiales pour la période antérieure à la production de sa déclaration de charges de famille.

De même, l'ayant-droit ne peut être pénalisé du fait de son ignorance due à la négligence de l'employeur.

Il se peut que le salarié, qui passe d'un établissement relevant d'une Caisse à laquelle les pièces justificatives sont transmises par l'entreprise, dans un établissement relevant d'une autre Caisse où ces pièces doivent être transmises directement par les ayants-droit, peut se croire, de bonne foi et par ignorance, en règle par le seul fait de sa déclaration de charges de famille à son employeur qui, pense-t-il, aura ensuite à lui réclamer en temps voulu les pièces nécessaires.

L'employeur a le devoir de renseigner ses salariés sur leurs droits, aussi les ayants-droit des allocations ne sauraient-ils être tenus pour responsables de la négligence de leurs employeurs (3).

Dans ces conditions, la responsabilité de l'employeur devrait être établie, car le retard de la demande, accompagnée des justifications requises par la loi, est préjudiciable à la Caisse : celle-ci est, en effet, un organisme de répartition dont l'équilibre budgétaire risquerait d'être compromis, si on lui imposait des charges qui ne sont pas prises en compte pour le calcul de la cotisation demandée au titre de la période considérée.

Aussi, il serait bon que la loi fixât un délai raisonnable pour la production des pièces justificatives, car faire la preuve de responsabilités éventuelles est toujours malaisé.

---

(2) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, d. 20.

(3) Voir en ce sens le jugement du Tribunal Civil de Grasse du 9 Décembre 1941. Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, c. 32.

CHAPITRE V

Combinaison des Allocations entre elles ou avec des avantages similaires

Il est évident qu'au titre d'un même enfant, l'allocation familiale se cumule avec l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique (1), puisque la raison d'être de l'une ou l'autre de ces dernières prestations est de compléter l'allocation familiale.

Mais au titre d'un même enfant, il est logique que deux allocations familiales, deux allocations de la mère au foyer ou de salaire unique ne puissent se cumuler, et, de même, que chacune de ces allocations ne puissent se cumuler avec toutes autres prestations dont la cause est la même. Cependant, afin d'aider plus efficacement la famille dans certains cas, le législateur a prévu quelques dérogations à ce principe du non cumul de prestations au titre d'un même enfant, principe général édicté par l'article 7 du décret-loi du 12 Novembre 1938, puis précisé par l'article 79 du décret-loi du 29 Juillet 1939 modifié par le décret-loi du 16 Décembre 1939 et par les lois du 3 Février 1942 et du 5 Juillet1943.

(1) La loi du 29 Mars 1941 ainsi que la loi du 6 Juillet 1943 prévoient que l'allocation de salaire unique « ne peut en aucun cas se cumuler avec l'allocation de la mère au foyer ». Par cette formule, le législateur a entendu préciser que le droit à l'allocation de salaire unique exclut le droit à l'allocation de la mère au foyer, ces deux allocations ayant le même but.

SECTION I

CAS DE NON CUMUL

§ 1

Non cumul des allocations familiales entre elles en cas de travail simultané des conjoints

La question du concours d'allocations entre elles au titre d'un même enfant ne se pose pas ici pour l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique, puisque deux revenus professionnels enlèvent aux salariés le droit à ces allocations. Pareille hypothèse ne peut se trouver réalisée que pour les allocations familiales.

Le père et la mère salariés, ou l'ascendant et l'ascendante salariés, à la charge desquels sont les enfants sont en effet susceptibles tous deux de bénéficier du chef de leur travail d'allocations familiales au titre de ces enfants.

Il est logique que le droit de l'un des parents aux allocations familiales exclue le droit de l'autre à ces prestations, mais quel sera par priorité le chef d'attribution des allocations ?

La loi du 11 Mars 1932 prévoyait dans ce cas un ordre de préférence en faveur du père ou de l'ascendant (2). Le décret-loi du 12 Novembre 1938, modifiant cette prescription, se prononça pour la priorité du régime le plus favorable (3). Il disposait, en effet, que « lorsque le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels se trouvent les enfants sont susceptibles de recevoir tous deux des allocations familiales ou des allocations similaires prévues par d'autres réglementations, l'allocation ne pourra être versée qu'à celui des deux conjoints qui bénéficiera du barême le plus favorable. »

Mais le Code de la Famille est revenu aux prescriptions de la loi du 11 Mars 1932 : « Lorsque le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels se trouvent les enfants sont susceptibles tous deux de recevoir des allocations familiales ou des allocations similaires prévues par d'autres réglementations, seule l'allocation due au père ou à l'ascendant est servie (4). Toutefois, la mère ou

---

(2) Article 74 b.

(3) Article 7.

(4) (Dans le cas de divorce et de séparation, une exception est faite à ce principe. C. f. p. 60 et s.

l'ascendante peut demander à recevoir la différence entre l'allocation susceptible de lui être attribuée et celle dont bénéficie le père ou l'ascendant » (5).

Les charges correspondantes seront réparties, le cas échéant, par moitié entre les différentes Caisses de Compensation auxquelles sont affiliés les employeurs des deux conjoints, à moins de conventions contraires entre elles (6).

§ II

Non cumul des allocations dues aux accidentés du travail avec les allocations dues à l'occasion du travail

Nous avons vu que les allocations sont maintenues à l'accidenté du travail ou à ses ayants-droit tant que les enfants pourraient y prétendre en raison de leur âge.

Mais il peut se faire que l'accidenté du travail, atteint que d'une incapacité permanente partielle, reprenne du travail et que, du chef de cette activité, il soit susceptible de bénéficier au titre de ses enfants d'allocations familiales et éventuellement de l'allocation de salaire unique. D'autre part, il peut se faire que, pendant l'incapacité temporaire ou définitive de l'accidenté, le conjoint de celui-ci étant salarié puisse avoir un droit propre aux allocations. De même, en cas de remariage de la veuve de l'accidenté, les allocations sont susceptibles de naître du chef du second mari.

L'enfant ne pouvant donner droit à un cumul d'allocations (7), quelles seront les prestations devant être versées par priorité ?

L'article 21 du Code de la Famille a réglé le cas de reprise du travail par l'accidenté. Il prévoit qu'en cas d'incapacité permanente partielle les allocations sont maintenues, « sans toutefois pouvoir se cumuler avec celles qui seront attribuées à l'intéressé s'il reprend un travail ou une occupation y donnant droit » — ce qui laisse entendre qu'en cas de reprise du travail de l'accidenté, les allocations versées du chef de l'accident devront faire place aux allocations dues du fait du travail de l'intéressé.

Mais les cas où le conjoint de l'accidenté ou le nouveau conjoint

---

(5) Article 18 du décret-loi du 29 Juillet 1939.

(6) Article 74 b, paragraphe 4 du livre I, titre III, du Code du Travail.

(7) L'article 79 du Code de la Famille l'a reconnu expressément dans son alinéa 1er.

de la veuve de l'accidenté peuvent prétendre du chef de leur propre travail aux allocations ne sont pas tranchés.

Toutefois, l'article 18 du Code de la Famille, disposant que les allocations sont intégralement dues à la mère en cas d'incapacité de travail du père, permet vraisemblablement de conclure que les allocations dues en contre partie d'une activité professionnelle doivent être versées par priorité.

Dans une réponse à une question écrite, le Ministre du Travail s'est prononcé en ce sens (8).

Cette solution, adoptée par les Caisses de Compensation, se justifie d'ailleurs par le fait que la Caisse, à qui incombe le paîment des allocations en cas d'accident de travail, ne reçoit aucune cotisation en contre-partie de cette charge — ces allocations devant être prises sur son fonds de réserve.

Cependant, le Juge de Paix d'Houdain, le 17 Juin 1941, et le Tribunal Civil de Béthune, le 31 Juillet 1942, confirmant la décision du Juge de Paix, ont jugé qu'en cas de remariage de la veuve de la victime d'un accident de travail, les allocations doivent continuer à être servies par la Caisse dont dépendait l'accidenté, et non par la Caisse du deuxième mari de la mère, car « les allocations familiales dues aux enfants de la victime ne leur reviennent pas du chef du travail de leur mère, ni du travail de son second mari, mais à titre de complément légal et obligatoire des rentes d'accident du travail... » (9).

Mais s'il en était ainsi, si les allocations ne pouvaient être dues aux enfants de la victime qu'à titre de complément légal et obligatoire des rentes d'accident du travail, comment expliquer alors qu'en cas d'incapacité permanente partielle il puisse en être autrement ? D'autre part, il semble bien que l'article 18 du Code de la Famille, en prévoyant que les allocations sont dues à la mère en cas d'incapacité de travail du père, apporte un démenti à ces jugements.

Toutefois, le jugement du Tribunal Civil de Béthune ayant fait l'objet d'un pourvoi en Cassation, il faut attendre la décision de la Cour Suprême pour se prononcer avec certitude sur ce point.

---

(8) Voir Questions Ecrites et Jurisprudence, tome IV, D. 2 ou J. O. du 12 Mai 1939.

(9) Voir Actualité Sociale. Octobre 1941, p. 247.

§ III

Non cumul des allocations dues en cas de maladie, d'invalidité du salarié avec les allocations dues à l'occasion du travail,

et

Non cumul des allocations dues aux veuves avec les allocations dues à un autre titre à celles-ci.

I. — Cas des Malades

Nous avons vu que le service des allocations familiales et de l'allocation de salaire unique est maintenu au salarié malade. Mais le conjoint du salarié malade peut être susceptible de bénéficier lui-même de ces prestations du fait de son propre travail. L'enfant ne pouvant donner lieu à un cumul d'allocations, quelles seront, dans cette hypothèse, les allocations devant être versées par priorité ?

L'article 18 du Code de la Famille prévoyant que les allocations sont dues intégralement à la mère ou à l'ascendante salariée, lorsque le père ou l'ascendant est dans l'incapacité de travailler, il semble bien que le droit aux allocations doive être, dans ce cas, transféré au conjoint du salarié malade.

II. — Cas des Assurés Sociaux invalides

La loi du 9 Septembre 1942 a accordé aux invalides assurés sociaux le bénéfice des allocations familiales et de l'allocation de salaire unique.

Si le père et la mère sont tous deux titulaires d'une pension d'invalidité, ou lorsque l'invalide ou son conjoint exerce une activité professionnelle, à qui par priorité seront attribuées les allocations ?

La circulaire du Ministère du Travail du 17 Décembre 1942 prévoyait que dans tous les cas où le père est invalide, c'est toujours l'Union Régionale ou la Caisse Invalidité qui doit payer l'allocation pour charge de famille, même si sa conjointe travaille ; toutefois, si le père invalide effectue un travail salarié et reçoit à ce titre, de la Caisse de Compensation, des allocations familiales réduites, une allocation différentielle lui est versée par l'Organisme d'Assurances Sociales auquel incombe le paiement de la pension d'invalidité. Mais ces règles ont été modifiées par le décret du 2 Novembre 1943 et sont actuellement les suivantes :

1°) C'est toujours la Caisse de Compensation dont dépend le père

des enfants qui doit payer les allocations familiales, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que le père ou la mère travaille ou est invalide.

Par contre, l'allocation de salaire unique n'est pas attribuée à l'invalide dont le conjoint travaille, mais doit être versée par la Caisse de Compensation de l'employeur de la mère, lorsque la pension d'invalidité du père est inférieure au tiers du salaire moyen départemental de la résidence, conformément à l'Instruction du Ministère des Finances du 9 Juin 1941.

2°) Si l'invalide assuré social travaille, les prestations continuent à être versées par la Caisse de Compensation qui les doit au titre de l'invalidité, sous réserve d'un remboursement annuel des allocations correspondant au travail effectué par la Caisse de Compensation dont dépend le nouvel employeur (10).

Cette dernière disposition, instituant une priorité en faveur des allocations dues à l'occasion du travail de l'invalide, constitue une dérogation aux règles de priorité de l'article 79 du Code de la Famille modifié par la loi du 3 Février 1942, si l'on admet que les allocations dues à l'invalide constituent un complément de sa pension d'invalidité. Ledit article, en prévoyant que les Caisses de Compensation ne sont tenues qu'au paîment d'une allocation différentielle en cas de concours avec des majorations de retraite ou de pension attribuées par l'Etat et les Collectivités publiques ainsi que par tous organismes de prévoyance collective et obligatoire implique, en effet, une priorité en faveur des majorations de retraite ou de pension.

III. — Cas des veuves

Les allocations familiales et l'allocation de salaire unique, dues en vertu de la loi du 9 Septembre 1942 aux veuves de l'allocataire et même comme nous l'avons vu à certaines veuves dont le conjoint ne bénéficiait pas lors de son décès des allocations, ne seront versées d'après les termes mêmes de ladite loi, que si la veuve n'a pas elle-même un droit propre aux allocations.

Si donc la veuve peut prétendre à des prestations analogues du chef de son travail ou de son chômage ou même en raison d'un accident du travail, d'une maladie ou encore d'une pension de retraite, elle recevra de son propre fait les allocations, et il semble que l'or-

(10) Voir Actualité Sociale, Janvier 1944, p. 23.

ganisme dont relevait son conjoint n'aura alors à intervenir que pour le paîment éventuel d'une allocation différentielle.

§ IV

Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations de retraite ou de pension.

L'article 79 du Code de la Famille prescrit l'interdiction du cumul au titre d'un même enfant des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations de retraite ou de pension.

Entrent dans cette catégorie, toutes les majorations de retraite ou de pension attribuées soit par l'Etat, soit par les Collectivités publiques, soit par les organismes de prévoyance collective ou obligatoire.

En cas de concours de ces majorations avec les allocations dont le titulaire de la retraite ou de la pension ou son conjoint serait susceptible de bénéficier au titre des enfants du chef d'une activité professionnelle, nous avons vu que la loi du 3 Février 1942 prévoit un ordre de préférence en faveur des majorations de retraite ou de pension, priorité qui n'était reconnue par l'Administration qu'en faveur des majorations des pensions ayant un caractère de réparation, telles que les pensions de guerre de la loi du 31 Mars 1919 ou de la loi du 24 Juin 1919 (11).

Cette disposition de la loi du 3 Février 1942 vise-t-elle aussi les allocations dues aux vieux travailleurs ayant charge d'enfants ? L'Administration préconisait dans ce cas, dans une circulaire du 15 Septembre 1941, la priorité des allocations à caractère professionnel

Elle prévoyait, en effet, que « si le père effectue des travaux salariés,,, les allocations familiales étant dues en vertu du Code de la Famille ne seront pas attribuées au titre de la loi du 14 Mars 1941.

(11) Voir Actualité Sociale, Janvier 1942, p. 13.

Cependant, au cas où le travailleur ou son conjoint se livrerait à des travaux temporaires, et où, de ce fait, le montant de l'allocation de salaire unique ou des allocations familiales se trouverait réduit et inférieur à l'allocation de la mère au foyer et aux allocations familiales dues au titre de la loi du 14Mars 1941, les intéressés pourront revendiquer, à ce dernier titre, un complément d'allocations correspondant à la différence » (12).

Si la nouvelle disposition de l'article 79 du Code de la Famille relative aux majorations de retraite ou de pension devait s'appliquer dans ce cas, les allocations dues aux vieux travailleurs en tant que majorations de leur retraite devraient alors être versées par priorité, lorsqu'elles se trouvent en concours avec les allocations dues du fait d'une activité professionnelle.

§ V

Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations d'allocation de chômage.

Avant l'interdiction de cumul des allocations familiales et de l'allocation de la mère au foyer (13) avec les majorations des allocations de chômage prononcée par le décret-loi du 12 Novembre 1938 et le Code de la Famille, aucun texte de loi ne se prononçait en ce sens.

Cependant le Ministre du Travail, dans les circulaires en date du 16 Janvier 1935 et du 14 Octobre 1935, estimait que les Caisses de chômage devaient supprimer ou réduire à due concurrence leurs majorations pour charges de famille, lorsque le conjoint salarié bénéficiait des allocations familiales, celles-ci devant être versées par priorité.

Cette solution était heureuse, car permettre le cumul des majorations pour enfant des allocations de chômage avec les allocations à caractère professionnel eût constitué un encouragement à la paresse.

---

(12) Voir Actualité Sociale, Janvier 1942, p. 12.

(13) Interdiction de cumul s'appliquant également à l'allocation de salaire unique.

Le décret-loi du 12 Novembre 1938 et le Code de la Famille confirmèrent cette interdiction de cumul, et une circulaire du Ministre du Travail du 16 Mars 1940 précisa que « les allocations familiales et les allocations de la « mère au foyer » (14) doivent être versées par priorité, les allocations ayant le caractère de secours, d'assistance ne devant intervenir que subsidiairement... »

Ce principe de la priorité des allocations à caractère professionnel sur les allocations dues en cas de chômage s'appuie d'ailleurs sur le troisième alinéa de l'article 18 du Code de la Famille qui dispose que « les allocations sont dues intégralement à la mère ou à l'ascendante salariée lorsque le père ou l'ascendant est dans l'incapacité de travailler ou en chômage. »

§ VI

Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfant des allocations militaires.

Aux termes de l'article 79 du Code de la Famille, est interdit tout cumul au titre d'un même enfant des allocations familiales et allocations de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfant des allocations militaires.

Par majorations d'allocations militaires, il faut entendre les majorations des allocations servies aux femmes de prisonniers.

Il peut y avoir concours entre les majorations d'allocations militaires avec les allocations familiales et l'allocation de salaire unique en cas de travail de la femme du prisonnier. Le cumul de ces prestations étant interdit, lesquelles devront être versées par priorité ?

Avant la loi du 3 Février 1942, l'article 79 du Code de la Famille prescrivait en cas de travail de la femme du prisonnier que, « si l'allocation familiale à laquelle ouvre droit un enfant déterminé est supérieure à la majoration correspondante des allocations militaires... la différence est versée par la Caisse de Compensation d'Allocations

(14) Remplacées aujourd'hui par les allocations de salaire unique.

Familiales » (15). Il résultait de cette prescription que les majorations d'allocations militaires devaient avoir la priorité sur les allocations dues du fait du travail.

Mais la loi du 3 Février 1942 a abrogé cette disposition et cette abrogation implique la priorité du versement des allocations à caractère professionnel.

La femme du prisonnier qui travaille perd donc le bénéfice des majorations d'allocations militaires. Cette mesure est regrettable car le montant de ces majorations est presque toujours supérieur aux allocations dues aux salariés.

Toutefois, cette disposition est tempérée par la faculté donnée aux Caisses de Compensation d'accorder aux femmes de prisonniers salariées des avantages supérieurs à ceux accordés par le Code de la Famille. En outre, l'interdiction de cumul ne s'applique pas aux allocations que les Caisses de Compensation « auraient décidé de continuer à verser aux familles des travailleurs mobilisés » (16).

---

(15) Art. 79 du décret-loi du 29 Juillet 1939, modifié par l'article 6 du décret-loi du 16 Décembre 1939.

(16) Voir Actualité Sociale, Février 1942, p. 51.

SECTION II

CAS DE CUMUL

Cumul des allocations familiales et de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les allocations d'Assistance à la Famille.

Le décret-loi du 29 Juillet 1939 a institué en faveur des chefs de famille qui n'auraient pas les ressources suffisantes pour élever leurs enfants des allocations dites d'assistance à la famille, allocations remplaçant en quelque sorte l'encouragement national (loi du 14 Juillet 1913) et l'assistance aux familles nombreuses (loi du 18 Avril 1939) supprimées en raison du caractère général des prestations prévues par ledit décret-loi.

Jusqu'à la loi du 3 Février 1942, était interdit au titre d'un même enfant le cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les allocations d'assistance à la famille. Une seule exception à cette interdiction était prévue en faveur des femmes veuves, divorcées ou abandonnées ayant au moins trois enfants à charge.

Réserve faite de cette exception, sous prétexte que d'autres allocations étaient déjà versées au titre des enfants, l'assistance à la famille devait donc être refusée.

Cette interdiction du cumul des allocations avec l'assistance à la famille diminuait considérablement la portée sociale de cette prestation, car, en effet, pour la famille nécessiteuse, l'assistance à la famille ne peut être qu'un complément nécessaire et non superflu aux allocations familiales et à l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique qui sont encore d'un taux insuffisant.

D'autre part, en principe la demande d'assistance à la famille entraînait le renoncement de la part des ayants-droit au bénéfice des prestations similaires prévues par d'autres réglementations.

Les allocations d'assistance devaient donc être versées par priorité, lorsqu'elles se trouvaient en concours avec les allocations familiales, l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique.

Cette mesure conduisait à cette anomalie, qu'un chef de famille nécessiteux touchait des indemnités familiales inférieures aux allocations versées au salarié de situation plus aisée.

La loi du 3 Février 1942 y a remédié : apportant une dérogation au principe du non cumul de prestations au titre d'un même enfant édicté par l'article 79 du décret-loi du 29 Juillet 1939, elle a admis, en faveur des bénéficiaires de l'assistance à la famille, le cumul jusqu'à concurrence du montant des allocations familiales majorées de l'allocation de salaire unique pour les familles de un ou deux enfants. Et elle permet le cumul, sans limitation, pour tout chef de famille ayant au moins trois enfants à charge.

SECTION III

CAS MIXTE

Cas de concours des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfant des allocations aux réfugiés.

L'article 79 du Code de la Famille avait interdit au titre d'un même enfant le cumul des allocations familiales et de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfants des allocations aux réfugiés. Et ledit article, en prescrivant (17) que, « si l'allocation à laquelle ouvre droit un enfant de rang déterminé est supérieure à la majoration correspondante... des allocations aux réfugiés, la différence est versée par la Caisse d'Allocations Familiales », semblait établir une priorité en faveur des majorations de l'allocation aux réfugiés.

Il semblait cependant plus rationnel d'attribuer par priorité sur les majorations d'allocations aux réfugiés, allocations qui ne sont pas un dû mais qui au contraire ne sont attribuées qu'aux familles nécessiteuses après enquête sur leur condition matérielle, les allocations comme l'allocation familiale, l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique dont le caractère est obligatoire.

Une circulaire du Secrétariat d'Etat à l'Intérieur en date du 14 Août 1941 a renversé l'ordre de priorité en faveur des allocations à caractère professionnel.

En application de cette circulaire, les réfugiés remis au travail reçoivent de leurs employeurs les allocations familiales et de salaire unique, et une indemnité différentielle leur est attribuée au titre des majorations pour enfants des allocations aux réfugiés qui sont généralement d'un montant plus élevé que les allocations familiales et de salaire unique.

Ces dispositions ont été consacrées implicitement par la loi du 3 Février 1942, modifiant l'article 79 du Code de la Famille, qui a abrogé la prescription selon laquelle une allocation différentielle devait être versée par la Caisse de Compensation d'Allocations Fa-

---

(17) Art. 79 du décret-loi du 29 Juillet 1939, modifié par le décret-loi du 16 Décembre 1939.

miliales, dans les cas où celles-ci étaient supérieures aux majorations d'allocations aux réfugiés.

En ce qui concerne les allocations auxquelles ouvraient droit les enfants évacués des régions exposées sans être accompagnés de leurs parents, des dispositions particulières avaient été envisagées par les Préfectures. Ces enfants, pris en charge par des œuvres locales qui reçoivent une indemnité journalière attribuée par l'Etat pour chaque enfant évacué, ne peuvent plus être considérés comme à la charge de leurs parents, puisqu'ils sont logés et nourris gratuitement ; aussi les Préfectures prévoyaient : soit de se faire attribuer directement par les Caisses de Compensation les allocations familiales dues pour les enfants évacués et pris en charge par des œuvres, soit de se faire reverser par les familles les allocations perçues pour ces enfants qui ne sont plus à leur charge.

Mais cette procédure se heurtait à certaines difficultés pratiques.

D'une part, dans le cas où seuls certains enfants de la famille étaient évacués, le versement direct des allocations aux Préfectures obligeait les Caisses de Compensation à fractionner les prestations dues à une même famille.

D'autre part, les familles se refusaient le plus généralement à reverser les allocations à la Préfecture, il fallait alors faire opposition entre les mains de la Caisse de Compensation.

En raison de ces difficultés, et surtout pour inciter les parents à se séparer de leurs enfants afin de les placer à l'abri, la loi du 5 Juillet 1943 (18) a autorisé le cumul des allocations familiales et des majorations d'allocations aux réfugiés, lorsque les enfants séparés du chef de famille ont été évacués, obligatoirement ou non, hors des localités menacées par les bombardements aériens, localités dont la liste a été fixée par arrêtés interministériels des 15 Août et 14 Septembre 1943 communiqués aux Préfets mais non publiés.

La famille continuera donc à percevoir directement les allocations familiales de la Caisse de Compensation et les allocations aux réfugiés seront servies par la Préfecture soit aux œuvres qui ont pris en charge les enfants, soit à la mère de famille si elle a quitté son conjoint pour se mettre à l'abri avec ses enfants (19).

---

(18) J. O. du 23 Juillet 1943.

(19) Voir Actualité Sociale, Octobre 1943, p. 383.

CONCLUSION

Bien que l'institution des allocations familiales ait connu depuis sa création un magnifique développement, elle ne constitue pas encore un édifice parfait.

En effet, si le régime actuel des allocations a incontestablement amélioré la condition de la famille nombreuse, il maintient toujours la situation des familles restreintes (ayant moins de quatre enfants) très inférieure à celle du célibataire, et surtout du ménage sans enfant dont le budget est alimenté par deux salaires.

On constate (1) que dans tous les ménages qui ne bénéficient que d'un salaire, le niveau de vie baisse brusquement au moment du mariage ; que pour le salarié de dernière catégorie le niveau de vie reste au dessous du minimum vital jusqu'au quatrième enfant, et qu'au delà, chaque enfant élève le niveau de vie de la famille qui rejoindrait le niveau moyen vers la quinzième naissance ; que pour le salarié moyen, le niveau de vie est abaissé un peu au dessous du minimum vital, et y demeure depuis le mariage jusqu'au troisième enfant, puis qu'il s'améliore et tend vers le niveau moyen au douzième enfant ; que pour le salarié supérieur, le niveau de vie s'effondre dès le mariage, et baisse graduellement avec chacune des trois premières naissances, pour se stabiliser, à partir de quatre enfants, un peu au dessus du niveau moyen.

De ces constatations, on doit conclure que 92 % (2) du total des familles sont encore dans une situation très inférieure à celle du célibataire et surtout du ménage sans enfant à deux salaires ; que la rémunération du célibataire ne permet pas de faire vivre l'épouse au foyer, et que le prolétaire a un intérêt pécuniaire croissant à avoir de

(1) D'après un extrait d'une Etude de M. KULA, contenu dans une lettre circulaire du Comité Central aux Caisses de Compensation.

(2) Pourcentage des familles allocataires ayant moins de quatre enfants.

plus en plus d'enfants, alors que le salarié des catégories élevées y perd de plus en plus.

Le principe qui est à la base même de l'institution des allocations, et selon lequel deux ouvriers qui assurent dans les mêmes conditions le même travail ont droit non à un salaire égal, mais à un niveau de vie égal quelles que soient leurs charges de famille, n'a donc reçu qu'une application bien imparfaite.

Aussi, de nouveaux aménagements des allocations seraient désirables :

1°) Il conviendrait d'octroyer des allocations plus substantielles aux jeunes ménages, afin d'empêcher le niveau de vie de baisser dès le mariage et dès la venue des premiers enfants.

L'épouse devrait être considérée comme la première personne à charge, et l'allocation à lui attribuer ne devrait pas être une somme infime comme l'est actuellement l'allocation de salaire unique octroyée aux ménages sans enfant, mais elle devrait correspondre au supplément de ressources que nécessite au travailleur la présence de sa femme au foyer. Cette allocation devrait être d'un taux fixe, puisque quel que soit le nombre des enfants, cette allocation représente le manque à gagner résultant de ce que la mère abandonne toute rémunération professionnelle pour se consacrer à son foyer.

L'allocation au premier enfant devrait être rétablie, car si la prime à la première naissance aide la famille à faire face aux frais occasionnés par la venue d'un premier enfant, elle ne pourvoit pas dans la suite à l'entretien de cet enfant.

Un avant-projet d'amélioration du régime des allocations familiales de M. Préaudeau (3) est intéressant à retenir : Les allocations familiales devraient être versées pour chaque personne à charge (4) suivant un taux différent d'après l'âge de ces personnes, compte tenu de ce que les frais d'entretien sont bien moindres pour les enfants en bas âge que pour toute autre personne à charge. L'allocation à l'épouse et les allocations familiales devraient être fondues en une seule et même allocation qui, étant versée pour toute personne réellement à

---

(3) D'après une lettre circulaire adressée aux Caisses de Compensation par le Comité Central.

(4) De même M. Y. Helleu demande que soit admis au bénéfice des allocations « toute personne incapable de travailler et dont le salarié a effectivement la charge ». Voir « La Politique Familiale des Jeunes Patrons », dans L'Actualité Sociale de Janvier 1943, p. 20-22.

charge, se trouverait de ce fait automatiquement majorée ou réduite suivant que la femme travaille ou non, ce qui éviterait les complications que comporte le maintien d'une allocation distincte, lorsqu'un seul revenu professionnel alimente le budget du ménage.

En outre, l'avant-projet de M. Préaudeau comporte la suppression de la progressivité des taux des allocations par tête d'enfant, et prévoit la combinaison avec l'allocation familiale d'une allocation logement attribuée à la famille à partir du troisième enfant. C'est en effet la venue d'un troisième enfant qui nécessite un logement plus vaste, et plus coûteux. Ainsi, grâce à cette majoration de l'allocation à partir du troisième enfant, les familles continueraient à être avantagées par rapport aux familles restreintes (5).

Comme on le voit, ce projet d'aménagement des allocations familiales vise non seulement à l'amélioration de l'institution, mais encore à sa simplification. L'extrême complexité des textes relatifs aux allocations est, en effet, à déplorer. Elle entraîne de nombreuses critiques, et réduit de plus en plus l'autonomie des Caisses de Compensation. Elle entraîne l'immixtion de plus en plus fréquente du législateur dans le domaine des allocations familiales. Or, cette immixtion et la restriction de la liberté des Caisses dans l'interprétation de la loi ne peuvent être que fâcheuses, car faut-il rappeler que l'institution doit ses progrès à la liberté qui a toujours été, jusqu'ici, laissée aux Caisses dans l'application de la loi.

2°) Pour maintenir l'écart de situation légitime entre les manœuvres, les travailleurs qualifiés et ceux des cadres lorsqu'ils sont chefs de famille, il faudrait différencier les allocations suivant les salaires.

L'égalité pure et simple entre tous les allocataires, quelle que soit leur situation dans la hiérarchie, crée de l'injustice. En effet, le niveau de vie n'est pas le même pour tous les travailleurs. Par exemple le « standing » de l'ingénieur est obligatoirement plus élevé que celui du manœuvre. Son rang social l'oblige à une certaine représentation, aussi doit-il prévoir, en ce qui concerne les frais d'habillement, de lo-

(5) M. KULA réclame aussi l'introduction d'une allocation-logement fixée à la valeur locative d'une chambre supplémentaire par groupe de 3 enfants, soit environ 15 % du salaire moyen de référence, prestation qui viendrait s'ajouter aux autres allocations lors des naissances des troisième, sixième et neuvième enfant. Voir *Nécessité des allocations de logement*, par M. KULA. Actualité Sociale, Juin-Juillet 1941, p. 153.

gement, d'enseignement de ses enfants, un budget de dépenses plus large que le manœuvre.

Le système actuel d'allocations uniformes aboutit à un nivellement par le bas, défavorisant les familles nombreuses dans les catégories professionnelles autres que les moins élevées dans la hiérarchie. Avec ce système, seuls les travailleurs de dernière catégorie ont un intérêt à avoir un grand nombre d'enfants, tandis que le salarié des catégories élevées y perd de plus en plus. Cet état de choses est néfaste tant au point de vue social qu'au point de vue économique.

D'une part, les ouvriers qualifiés et ceux des cadres ont tendance à éviter ces charges familiales susceptibles d'abaisser leur standing personnel, « c'est le malthusianisme des élites dont les ravages se sont hélas que trop étendus » (6). Or, c'est dans ces milieux, les plus aptes à élever leurs enfants et à les classer professionnellement, qu'il serait désirable de faciliter la création des familles, car dans l'effort urgent à porter sur la natalité la qualité importe autant que la quantité.

D'autre part, le système d'allocations uniformes n'est pas à l'avantage de la profession. En effet, le jeu des allocations familiales uniformes, tendant au nivellement de la situation des travailleurs, diminue l'intérêt que les chefs de famille ont à améliorer leur qualification professionnelle. Il fait disparaître « l'aiguillon bienfaisant de l'émulation professionnelle, le respect de la hiérarchie des valeurs, et l'heureux stimulant de l'ascension sociale. »

Pour ces raisons, il est souhaitable que l'importance des allocations s'adapte à la condition sociale des travailleurs, soit proportionnée aux salaires réels, afin que soit maintenue en faveur des pères de famille cette différenciation suivant leur qualité professionnelle, différenciation qui, actuellement, ne joue pleinement qu'en faveur des célibataires.

M. Pierre Kula, dans un article intitulé « l'effondrement de la hiérarchie des salaires » dans le « Bâtiment » du 9 Janvier 1942 (7), réclame cette proportionnalité des allocations familiales aux salaires réels. De même, M. Leriche, président de l'Union des familles nombreuses de Wasquehal, dans le Nord, préconise, dans le journal « Pour

---

(6) Blondel. *La Rémunération Familiale.* Voir extrait de cet article dans L'Actualité Sociale, Juillet 1943, p. 251.

(7) Voir extrait de cet article dans L'Actualité Sociale de Février 1942, Revue de la Presse, p. 77.

la Famille » de Juillet - Août 1941, des allocations familiales différenciées suivant la catégorie professionnelle du chef de famille.

Il faudrait, d'après lui, considérer plusieurs salaires de base, trois au moins pour les catégories suivantes :

1°) Ouvriers et employés du rang.

2°) Personnel d'encadrement.

3°) Personnel de direction.

En ne considérant qu'un seul salaire moyen départemental, on pourrait établir trois barèmes distincts :

a) Un premier calculé sur la base du salaire moyen pour les ouvriers et employés.

b) Un deuxième dont les taux seraient fixés au double de ceux du premier au profit du personnel des cadres (traitements atteignant au moins le double du salaire moyen départemental sans excéder le quadruple).

c) Un troisième fixant des taux d'allocations au triple de ceux du premier barème pour le personnel de direction et les professions assimilées (traitements au moins égaux au quadruple du salaire moyen départemental).

Dans cette hypothèse, les Caisses auraient à demander aux entreprises des cotisations fondées sur les salaires. Le système serait équitable, puisqu'ainsi les professions moins favorisées n'auraient pas à supporter le paiement de prestations plus élevées accordées aux employés et ouvriers dans d'autres secteurs économiques.

M. P. Chauchat, dans « L'Actualité Sociale » de Juin - Juillet 1941 (8), préconise, lui, un sursalaire familial égal à un pourcentage déterminé du salaire individuel, supplément de salaire qui tiendrait compte du travail réel et de l'assiduité (9), et qui se différencierait des allocations familiales qui subsisteraient comme « un élément fixe correspondant en quelque sorte au minimum vital de la famille qui serait maintenu en cas de chômage ou de maladie », la rémunération totale devant comprendre le salaire individuel, l'allocation familiale fixe et le sursalaire variable.

---

(8) Article intitulé *Pour réaliser le salaire familial, faut-il réformer les Allocations Familiales.*

(9) Voir dans le même sens, dans L'Actualité Sociale de Mai 1941, p. 116 - 119, article de G. JEANNIN intitulé : *Redistribution du salaire ou assistance généralisée.*

Ce sursalaire donnerait au salarié le sentiment que les conditions de vie de sa famille sont fonction de son effort. Ainsi seraient sauvegardés le respect du travail et la dignité de la famille.

Cependant, certains adversaires du traitement familial disent que celui-ci enlève au célibataire, quelles que soient sa valeur et sa capacité, toute autorité ; que seule la supériorité d'un homme sur un autre justifie un gain supérieur que le nombre d'enfants ne pourrait justifier.

A ceux-là, il faut répondre qu'il est inexact que le père de famille n'apporte pas plus à son employeur que le célibataire qui effectue le même travail.

Ce sont les enfants des pères de famille qui sont le réservoir de main-d'œuvre sans lequel l'Agriculture et l'Industrie seraient vouées à la mort. Ce sont eux les producteurs et les consommateurs de demain qui rendront notre Economie prospère. Est-il besoin de rappeler « une époque, encore toute récente, où les chemins de fer étaient en déficit, où des produits ne se vendaient pas », et où les effectifs militaires étaient insuffisants pour permettre d'assurer la défense de notre pays et de notre empire (10) ? Et l'on comprendra ce que le père de famille apportait de plus que le célibataire à sa profession.

D'autres, considérant que les allocations familiales constituent pour les entreprises une charge de plus en plus écrasante, disent : « l'Etat a besoin d'enfants, qu'il les paye ! »

A ceux-là, il faut répondre que si c'est à l'Etat de garantir les droits de la famille, c'est au métier de la nourrir, c'est là sa tâche essentielle. C'est par son travail que le salarié doit acquérir les moyens d'existence auxquels son foyer a droit. Il ne doit pas être un assisté qui mendie la subsistance de ses enfants. « Ce serait vraiment trop commode que de recourir à la munificence de l'Etat, (de l'Etat failli perpétuel !), pour verser aux familles comme une aumône, comme un secours, ce qui est bel et bien dû par le métier » (11).

Ajoutons, d'ailleurs, que la substitution des finances publiques aux employeurs aurait pour conséquence un accroissement des charges fiscales de ces derniers. En outre, elle entraînerait la création de services coûteux, services rigides dans leur fonctionnement. Or, n'est-ce

---

(10) Voir « Pour la Famille », du 25 Janvier 1943, p. 3.

(11) Voir extrait d'un article intitulé *Les Allocations Familiales, le Métier et l'Etat*, paru dans l'organe de la « Fédération Française des syndicats chrétiens d'employés » du 10 Novembre 1938, dans Bulletin des Allocations Familiales 1939, n° 133, p. 18.

pas la souplesse d'adaptation des Caisses de Compensation aux réalités concrètes qui a fait l'extraordinaire vitalité de l'Institution des allocations familiales ? Ouvriers et employés y perdraient à coup sûr.

Sans doute, les charges des allocations sont lourdes pour l'Economie, et les réformes que nous avons ci-dessus préconisées ne pourraient qu'accroître ces charges.

Mais l'incidence économique de ces améliorations ne pourrait être fâcheuse que du point de vue international. Du point de vue national, il en serait différemment, car comme le déclarait M. Bailleul, le 19 Décembre 1941, au Mans, lors d'une manifestation du Centre des Jeunes Patrons, après avoir réclamé une juste péréquation des ressources du salarié à ses charges réelles : « Des esprits chagrins vont me dire : « Vous allez faire encore augmenter le coût de la vie ». Et après ! D'accord, je ferai augmenter le coût de la vie pour les célibataires et les ménages sans enfant, en ce sens qu'ils auront moins la faculté d'avoir des plaisirs et des jouissances superflues, mais je suis sûr que les familles nombreuses, elles, auront cette fois le nécessaire, et cette seule perspective doit nous suffire et nous enchanter » (12).

(12) Voir Actualité Sociale, Janvier 1943, p. 22.

Vu :

Le Président de la Thèse,

A. TRASBOT.

Vu :

Le Doyen,

R. LENOAN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,

SOURIAU.

Rennes, le 2 Mars 1944.

ANNEXE

Barême des Allocations Familiales versées mensuellement par la Caisse Patronale des Allocations Familiales d'Ille-et-Vilaine à partir du 1er Octobre 1933

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	6 enfants	7 enfants	8 enfants	9 enfants
du 1er-10-33 au 30-6-36	17 f. 50	40 f.	67 f 50	95 f.	140 f.	200 f.	260 f.	320 f.	380 f.
du 1er-7-36 au 30-6-37	20	45	75	105	152 50	215	277 50	340	402 50
du 1er-7-37 au 30-12-37	20	45	85	125	187 50	270	357 50	450	552 50
du 1er-1-38 au 30-6-38	20	50	105	165	240	340	440	540	640
du 1er-7-38 au 31-12-38	25	55	110	170	245	345	445	545	645
du 1er-1-39 au 31-3-39	30	75	125	200	300	400	500	600	700
du 1er-4-39 au 31-3-40	42 50	127 50	255	382 50	510	637 50	765	892 50	1020
du 1er-4-40 au 31-3-41		85	255	425	595	765	935	1105	1275
du 1er-4-41 au 31-12-41	urbain	85	255	510	765	1020	1275	1530	1785
	rural	65	195	390	585	780	975	1170	1365
du 1er-1-42 au 31-12-43	urbain	110	330	660	990	1320	1650	1980	2310
	rural	87 50	262 50	525	787 50	1050	1312 50	1575	1837 50
du 1er-1-44	urbain	145	435	870	1305	1740	2175	2610	3045
	rural	115	345	690	1035	1380	1725	2070	2415

BIBLIOGRAPHIE

THÈSES ET OUVRAGES SPÉCIAUX

BONVOISIN et MAIGNAN. — *Allocations Familiales et Caisses de Compensation,* Paris, Spes. 1930.

CAUNES (Magdeleine). — *Des mesures juridiques propres à faciliter la présence de la mère au foyer ouvrier.* Thèse Paris 1938.

Comptes rendus des Congrès des Allocations Familiales, Paris, 31, rue Guyot.

DEBRAY (Bernard). — *Taux des salaires, salaires réels et coût de la main-d'œuvre dans l'Industrie Française.* Thèse Paris 1939.

DECOUVELAERE (Mathilde). — *Le travail Industriel des femmes mariées.* Thèse Lille, 1934.

EROUART (Jean). — *Evolution du régime des Allocations Familiales depuis la loi du 11 Mars 1932.* Thèse Lille 1939.

GUITTON. — *Léon Harmel,* 2 vol. Spes. Paris 1927.

LAPORTE (Marie-Magdeleine). — *Les Allocations Familiales en France et à l'étranger.* Thèse Rennes 1937.

LEIDECKER-SCHAEFFER (Marguerite). — *La mère au foyer. Nécessité de majorer et de réorganiser les Allocations Familiales.* Thèse Belfort 1937.

MAGNIEN (Pierre). — *Essai sur la notion de salarié.* Thèse Grenoble 1938.

MARABOUT (Paul). — *Sociétés commerciales et contrat de travail entre époux.* Thèse Paris 1939.

MAZAS (Pierre). — *Le Fondement de l'obligation aux Allocations Familiales.* Thèse Paris 1936.

PIERRON (Jacques). — *La Théorie du salaire chez les Socialistes français.* Thèse Nancy 1936.

PINTE (Jean). — *Les Allocations Familiales. Origines. Régime légal.* Thèse Lille 1935.

SUVANSUTHI-SOMTHOB. — *Les Allocations Familiales.* Thèse Grenoble 1933.

VERNHES (Marcel). — *Les Allocations Familiales dans les professions Industrielles et Commerciales.* Thèse Aix 1938.

ZINGUEREVITCH (Alexandre). — *La notion du contrat de travail et son application en matière d'assujetissement aux lois sociales.* Thèse Bordeaux 1936.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

COLIN (Ambroise) et CAPITANT (H), avec le concours de JULIOT DE LA MORANDIÈRE. — *Cours Elémentaire de Droit Civil Français.* Paris, Dalloz 1935-1939, tome II, 8e édition.

ROUAST et GIVORD. — *Traité du droit des Accidents du Travail.* Paris, Dalloz 1934 et Supplément 1939.

PUBLICATIONS

Bulletin mensuel des Allocations Familiales et *L'Actualité Sociale,* Paris, 31 rue Guyot.

Droit Social, revue mensuelle. Paris, Librairie Sociale et Economique.

Journal Officiel (Le), Lois et Décrets.

Le Code de la Famille. Edition du Comité Central des Allocations Familiales, Paris, 31 rue Guyot.

La Revue de la Famille. Edition Sociale Française, Paris, 31 rue Guyot.

Manuel Pratique des Allocations Familiales, 1941, 4e édition, Paris, 31 rue Guyot.

Recueil des Questions Ecrites et Jurisprudence, édité par le Comité Central.

Textes réglementaires concernant les Allocations Familiales. Edition du Comité Central.

ARTICLES DIVERS

BONVOISIN. — *Essai d'aménagement d'un salaire familial.* Actualité Sociale, Mars 1941, p. 49 et s.

BONVOISIN. — *L'Evolution de l'Institution des Allocations Familiales depuis le 1er Juillet 1941.* Actualité Sociale, Juillet 1942, p. 83 et s.

BRAYE. — *Allocations Familiales et Accidents du Travail.* Actualité Sociale, Novembre 1941.

CHAUCHAT. — *Pour réaliser le salaire familial faut-il réformer les Allocations Familiales ?* Actualité Sociale, Juin-Juillet 1941, p. 150 à 154.

DESMOTTES (G.). — *Evolution de la législation des Allocations Familiales.* Droit Social, Janvier 1943, p. 17 et s.

DURAND (P.). — *Allocations Familiales et Allocations de Salaire unique.* Droit Social XI, p. 19 et s.

JEANNIN (G). — *La prime à la première naissance fera-t-elle naître?* Actualité Sociale, Février 1941.

JEANNIN (G). — *Redistribution du salaire ou assistance généralisée.* Actualité Sociale, Mai 1941, p. 116 à 119.

KULA (P.). — *Nécessité des allocations logement.* Actualité Sociale, 1941, p. 153 et s.

LERICHE. — Article dans « Pour la Famille » (5 bis, rue du Bœuf-Saint-Paterne, Orléans), Juillet-Août 1941.

LEROY-JAY. — Article dans Droit Social de Décembre 1938, p. 410 à 413.

DE PRÉVILLE. — *Attribution des Allocations Familiales en cas de divorce.* Actualité Sociale, 1941, p. 202.

DE PRÉVILLE. — *Priorité de versement des Allocations Familiales.* Actualité Sociale, Janvier 1942, p. 11 et s.

RICHEMOND. — *Allocations pour charges de famille et Caisses de Compensation,* revue d'économie politique 1920.

ROMANET. — Article dans Chronique Sociale de France, Mai 1922.

ROUAST. — *La Famille, personne morale.* Actualité Sociale, Janvier 1942, p. 4 et s.

SAVATIER. — *L'affectation des Allocations Familiales.* Juris-Classeurs. Semaine Juridique; 1941, Etude 227.

SAVATIER. — *Le détournement des Allocations Familiales et ses remèdes.* Actualité Sociale. Février 1942, p. 45 et s.

TRASBOT (A.). — *Nouveau Statut des Représentants, Voyageurs et Placiers.* L'Hermine. (Imprimeries Réunies, Rennes). Juin 1938, p. 8 et s.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS D'OBTENTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES, DE L'ALLOCATION DE LA MÈRE AU FOYER ET DE L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE.... 17

CHAPITRE I

CONDITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX ALLOCATIONS FAMILIALES, A L'ALLOCATION DE LA MÈRE AU FOYER ET A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE 19

SECTION I. — Du côté des Bénéficiaires. — Rattachement de ces allocations à la qualité de salarié. — Exceptions 19

§ I. — Rattachement de ces allocations à la qualité de salarié. — Eléments qui caractérisent cette qualité 19

A) Cas des Travailleurs à Domicile 21

B) Gérants de Sociétés à succursales multiples 23

C) Vendeurs de journaux, Chaisières, Ouvreuses et Préposés aux Vestiaires 24

D) Représentants, Voyageurs et Placiers 25

E) Gérants et Administrateurs de Sociétés 28

F) Membres de la Famille 29

§ II. — Exceptions. — Prolongation du service des allocations au delà du contrat de travail 31

A) Les Accidentés du Travail 32

B) Les Salariés Malades 36

C) Les Invalides assurés sociaux 37

D) Les Chômeurs 38

E) Les Anciens salariés titulaires de la retraite dite des Vieux Travailleurs 39

F) Les Veuves des Allocataires 39

G) Les Veuves dont le conjoint ne bénéficiait pas lors de son décès des allocations 41

SECTION II. — Du côté des Assujettis. — Affiliation de l'Employeur à une Caisse de Compensation 43

§ I. — Les Assujettis 43

§ II. — Obligation pour l'employeur de s'affilier à une Caisse de Compensation 45
§ III. — Contrôle et Sanctions de l'obligation 46
1°) Sanctions pénales 46
2°) Sanctions civiles 47
§ IV. — Les Caisses de Compensation 50
A) Leur organisation 50
B) Rôle technique des Caisses de Compensation 52

CHAPITRE II

CONDITIONS PARTICULIÈRES AUX ALLOCATIONS FAMILIALES, A L'ALLOCATION DE LA MÈRE AU FOYER ET A L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE 57

SECTION I. — Conditions particulières aux Allocations Familiales 57
§ I. — Nécessité d'un certain nombre d'enfants à charge 57
§ II. — Définition de deux enfants à charge 59
A) Nécessité d'un lien de Droit ou de Fait avec le salarié 59
B) Condition de Résidence 64
C) Conditions d'âge devant être réalisées par les enfants 65

SECTION II. — Conditions Particulières à l'Allocation de la Mère au Foyer et à l'Allocation de Salaire Unique 71
§ I. — Caractère familial de l'Allocation de la Mère au Foyer 72
I. L'Allocation de la Mère au Foyer sous l'empire du décret-loi du 12 Novembre 1938 72
II. L'Allocation de la Mère au Foyer depuis le décret-loi du 29 Juillet 1939 73
§ II. — Prise en considération quant à l'attribution de l'Allocation de Salaire Unique des charges de famille réelles. — Attribution de l'Allocation de Salaire unique aux ménages sans enfant 77
I. Prise en considération des charges de famille réelles 77
II. L'Allocation de Salaire Unique aux ménages sans enfant . . 83
§ III. — Existence d'un seul revenu professionnel 85

DEUXIÈME PARTIE

AVANTAGES CONFÉRÉS PAR LES ALLOCATIONS FAMILIALES, L'ALLOCATION DE LA MÈRE AU FOYER ET L'ALLOCATION DE SALAIRE UNIQUE 87

CHAPITRE I

TAUX DES ALLOCATIONS 89

SECTION I. — Régionalité des barèmes 89
§ I. — Fixation des barèmes 89

§ II. — Principe de l'attribution des allocations en fonction de la résidence de l'allocataire 92
§ III. — Revision des salaires moyens, base de fixation des allocations 94

SECTION II. — Progressivité des taux 95
§ I. — Taux des Allocations Familiales 95
§ II. — Taux de l'Allocation de la Mère au Foyer et de l'Allocation de Salaire Unique 97

CHAPITRE II

DÉCOMPTE DES ALLOCATIONS 100

SECTION I. — Cas des salariés effectivement occupés 100
§ I. — Salariés occupés régulièrement chez un employeur 100
§ II. — Les Travailleurs à Domicile 102
§ III. — Salariés effectuant un travail intermittent ou irrégulier . 103

SECTION II. — Cas de cessation de travail 104
§ I. — Salariés accidentés du travail 104
§ II. — Salariés malades et assurés sociaux invalides 104
§ III. — Chômeurs totaux 105
§ IV. — Veuves des allocataires 105

CHAPITRE III

PAIEMENT DES ALLOCATIONS ET RECOUVREMENT DES COTISATIONS 107

SECTION I. — Paiement des Allocations 107
§ I. — Modalités de versement 107
§ II. — Attributaires des Allocations 109
1°) Cas de divorce ou de séparation 110
2°) Cas de détournement des Allocations 112
§ III. — Intangibilité des Allocations 118
§ IV. — Procédure de recouvrement des Allocations. — Actions. — Privilège 119
§ V. — Détournement des Allocations par l'employeur 121
§ VI. — Perception indue des Allocations par le salarié 123

SECTION II. — Recouvrement des cotisations 125
§ I. — Point de départ du droit de la Caisse au paiment de cotisations par l'employeur 125
§ II. — Prescription des cotisations patronales. — Privilège donné aux Caisses de Compensation quant à leur recouvrement 127

CHAPITRE IV

PRESCRIPTION DES ALLOCATIONS 129

SECTION I. — Délai de Prescription 129

SECTION II. — Point de départ du délai de prescription 130

CHAPITRE V

COMBINAISON DES ALLOCATIONS ENTRE ELLES OU AVEC DES AVANTAGES SIMILAIRES 133

SECTION I. — Cas de non cumul 134

§ 1. — Non cumul des allocations familiales entre elles en cas de travail simultané des conjoints 134

§ II. — Non cumul des allocations dues aux accidentés du travail avec les allocations dues à l'occasion du travail 135

§ III. — Non cumul des allocations dues en cas de maladie, d'invalidité du salarié avec les allocations dues à l'occasion du travail, et non cumul des allocations dues aux veuves avec les allocations dues à un autre titre à celles-ci 137

I. Cas des Malades 137

II. Cas des Assurés Sociaux invalides 137

III. Cas des Veuves 138

§ IV. — Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations de retraite ou de pension 139

§ V. — Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations d'allocation de chômage 140

§ VI. — Non cumul des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfant des allocations militaires 141

SECTION II. — Cas de cumul, — Cumul des allocations familiales et de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les allocations d'Assistance à la Famille 143

SECTION III. — Cas mixte. — Cas de concours des allocations familiales, de l'allocation de la mère au foyer ou de salaire unique avec les majorations pour enfant des allocations aux réfugiés 145

CONCLUSION 147

ANNEXE. — Barème des Allocations Familiales versées mensuellement par la Caisse Patronale des Allocations Familiales d'Ille-et-Vilaine, à partir du 1er Octobre 1933 155

BIBLIOGRAPHIE 157

TABLE DES MATIÈRES 161

LOUDÉAC

IMPRIMERIE TRAONOUIL - ANGER

25, RUE CADÉLAC